

RRiF VISOKA ŠKOLA ZA FINANCIJSKI MENADŽMENT
PREDDIPLOMSKI STRUČNI STUDIJ RAČUNOVODSTVO I FINACIJE

Aleksej Ivljev

ZAVRŠNI RAD
RASHODI DRŽAVNOG PRORAČUNA

Zagreb, 2016.

RRiF VISOKA ŠKOLA ZA FINANCIJSKI MENADŽMENT
PREDDIPLOMSKI STRUČNI STUDIJ RAČUNOVODSTVO I FINACIJE

ZAVRŠNI RAD
RASHODI DRŽAVNOG PRORAČUNA

Ime i prezime studenta: Aleksej Ivļjev

Matični broj studenta: 366/13-I

Mentor: dr. sc. Ivica Voloder, predavač

Zagreb, 2016.

RASHODI DRŽAVNOG PRORAČUNA

SAŽETAK

Namjera autora u završnom radu jest osvrnuti se na posljednjih dvadesetak godina hrvatskog proračuna promatrajući njegove određene rashodovne stavke te pokušati doći do određenih zaključaka uspoređujući **kretanja proračunskih sredstava** tijekom godina s određenim makroekonomskim pokazateljima. Između onih koji mogu prilično dobro očitati opće gospodarsko stanje države, ovog puta uspoređivat će se odnos bruto domaćeg proizvoda i **proračunskih rashoda prema funkcionalnoj klasifikaciji za socijalnu sigurnost i skrb, obrazovanje, zdravstvo kao i izdacima za obranu i kamate**, da navedemo samo neke troškove koje ćemo obuhvatiti.

Obzirom na specifičnu geopolitičku pozadinu Hrvatske u smislu poratne tranzicijske zemlje koja nastoji što bezbolnije prigrliti i implementirati tržišno orijentirana načela skrenut ćemo pozornost na pojedine elemente koji imaju velik utjecaj na navedene ekonomske pokazatelje i na proračun, kao na primjer unutarnja i vanjska politika države te učinci istih u domaćem gospodarstvu. Cilj rada jest interpretirati kretanja određenih rashoda državnog proračuna u korelaciji s kretanjima ekonomskih indikatora.

KLJUČNE RIJEČI:

Republika Hrvatska, državni proračun, rashodi, bruto domaći proizvod

BUDGETARY CENTRAL GOVERNMENT EXPENSES

SUMMARY

The intention of the author is to show the State Budget over the last twenty years, observing its expenses which will be compared with some economic indicators such as **gross domestic product**. Among many other possible categories of budgetary expenses, this time we will focus on **functional classification** one that includes **expenses for social welfare, education, health, defence and interests**, just to mention some.

Considering Croatia's specific geopolitical background in a sense of a post-war country in transition trying to embrace and implement the principles of a market economy, the attention will be turned to certain factors that had and still have big impact both on economic indicators and the State Budget, for example domestic and foreign state policies and its effects on domestic economy. The goal of this paper is to interpret certain expenses and expenditures in correlation with economic indicators.

KEY WORDS:

Croatia, the State budget, expenses, gross domestic product

Sadržaj

1. UVOD	1
2. OSVRT NA GOSPODARSKE OKOLNOSTI	2
2.1. Pretvorba i bankarstvo	4
2.2. Dug i stanovništvo	6
3. INFLACIJA	11
4. BRUTO DOMAĆI PROIZVOD	13
4.1. Vanjskotrgovinska i platna bilanca.....	14
5. PRORAČUN	16
5.1. Proračunski korisnici.....	18
5.2. Izvanproračunski korisnici.....	18
5.3. Lokalni i regionalni proračuni	21
6. PRIHODI PRORAČUNA	23
6.1. Razvoj poreznog sustava	24
7. RASHODI PRORAČUNA	26
7.1. Rashodi za javni red, sigurnost i obranu	28
7.2. Rashodi za kamate	30
7.3. Rashodi za socijalnu sigurnost i skrb	33
7.3.1. Mirovine	34

7.4.	Rashodi za zdravstvo	37
7.5.	Rashodi za obrazovanje	39
8.	ZAKLJUČAK.....	44
9.	POPIS PRILOGA	46
9.1.	Prilog 1. Osnovni makroekonomski pokazatelji	46
9.2.	Prilog 2. Proračuni.....	47
10.	POPIS LITERATURE	48
10.1.	Knjige	48
10.2.	Časopisi	48
10.3.	Internetski izvori.....	50
11.	POPIS GRAFIKONA, SLIKA I TABLICA	51

1. UVOD

Državni proračun je zakonski akt kojim se procjenjuju prihodi i primici te se utvrđuju rashodi i izdaci države u određenom vremenskom razdoblju. Pojam državnog proračuna odnosi se na prihode i rashode proračunskih korisnika (ministarstva, državne agencije i sl.) no promatrat ćemo ga kao cjelinu u koju ćemo povremeno uključiti i proračune izvanproračunskih fondova te proračune jedinica lokalne samouprave koja će nam poslužiti kao referentna točka istraživanja budući da se u njemu isključuju ili poništavaju njihove međusobne transakcije. Teoretski, proračun ima tri glavne funkcije. U obliku plana prikazuje najvažnije ciljeve države o fiskalnoj godini te služi kao sustav kontrole prikupljanja i trošenja proračunskih sredstava. Osim toga, važnu ulogu ima kao instrument ekonomske politike kojim država može utjecati na gospodarski rast preusmjeravanjem novca određenim kategorijama stanovništva.

U ovom radu fokusirat ćemo se na rashodovne stavke proračuna promatrane kroz funkcionalnu klasifikaciju budući da ona može pokazati koliko država troši na određene funkcije poput socijalne skrbi, zdravstva, obrane ili obrazovanja. Navedeni troškovi bit će izraženi u nominalnim iznosima, ali naglasak u promatranju kretanja ovih kategorija rashoda tijekom promatranog razdoblja bit će na tome koliko se pojedina kategorija mijenjala u odnosu na ukupne rashode državnog proračuna i u odnosu na ukupan bruto domaći proizvod kako bi mogli prepoznati određene trendove kretanja rashoda. Osvrnut ćemo se i na ostale čimbenike koji utječu na proračunska kretanja kao što su javni dug, deficiti vanjskotrgovinske i platne bilance te uopće gospodarska politika koju su provodile dosadašnje vlade.

2. OSVRT NA GOSPODARSKE OKOLNOSTI

Osamostaljenjem i otcjepljenjem od SFRJ Hrvatska je započela tranzicijsku fazu koja bi za rezultat trebala imati potpuno prihvaćanje tržišnih kapitalističkih načela. U usporedbi s ostalim tranzicijskim zemljama, Hrvatska je u nekim područjima, poput tržišta rada i djelomične liberalizacije cijena, s pretvorbom otpočela dok je još bila u jugoslavenskoj federaciji što je predstavljalo određen pomak od planskog modela gospodarstva prema modelu samoupravljanja. Tadašnja politička kadroviranja po javnim trgovačkim i inim društvima značajniji utjecaj ispoljila su pogotovo u godinama pretvorbe i privatizacije. Međutim, ratna događanja dovela su gospodarska pitanja u drugi plan, prije svega zbog zbrinjavanja izbjeglica i zbog činjenice da je tada trećina hrvatskog teritorija bila pod okupacijom. Sredinom 1990-tih godina Vlada Republike Hrvatske osnovala je Komisiju za procjenu ratne štete koja je utvrdila kako ukupne izravne i neizravne ratne štete u razdoblju od 1990. do 1995. godine iznose oko 37 milijardi američkih dolara. Možemo zaključiti kako uzroci nastale gospodarske krize nisu isključivo bili vezani uz transformaciju planskog gospodarstva u tržišno iako je loša struktura gospodarstva i restriktivna monetarna politika naslijeđena od Jugoslavije oblikovala daljnje negativne gospodarske tendencije, kao što je i veliki utjecaj imala inflacija koja je u razdoblju od 1969. do 1991. godine prosječno iznosila 69%, a u ratnim godinama se penjala eksponencijalno više do statusa hiperinflacije. Jedan od čimbenika koji su uvelike utjecali na daljnja gospodarska događanja jest i ukupan vanjski dug bivše federacije prema raznim inozemnim vjerovnicima, prije svega dugovanja prema Pariškom klubu i Londonskom klubu, a čiji je razmjerni dio preuzela i Hrvatska koja se obvezala podmiriti dugovanja u iznosu od 3,7 milijardi američkih dolara što je predstavljalo dodatan uteg u gospodarskom razvoju. Osim toga, većina robne razmjene odnosila se na jugoslavensko tržište koje je, bar formalno, nestalo početkom rata. Kako bi se uhvatila u koštac s ovim problemima Vlada je 1993. godine predstavila Stabilizacijski program.

Kao najveće dostignuće stabilizacijske politike Hrvatske u tranzicijskom razdoblju možemo navesti ostvarenje niske inflacije i stabiliziranje iste u narednim godinama, međutim rušenje visoke inflacije putem tečajne politike prouzročilo je dublja strukturalna kretanja u hrvatskom gospodarstvu. Iako se preporuča da središnja banka bude neovisna od

strane Vlade, mjere HNB-a oko tečajne politike pokazale su se u suprotnosti s ostalim makroekonomskim mjerama poduzetim da se ublaže posljedice krize. Monetarna politika bazirala se na stabilnosti tečaja koju je provodila trgujući stranim valutama što je omogućilo snažan ulaz deviza na domaće tržište koje je pak dovelo do aprecijacijskih pritisaka na domaću valutu. Ona je time postala još više osjetljivija prema vanjskim čimbenicima, prije svega kretanjima tečaja stranih valuta na međunarodnim tržištima. Kako je jedan od zahtjeva Stabilizacijskog programa bilo otvaranje domaćeg tržišta međunarodnoj konkurenciji, uvoz je počeo nekontrolirano rasti što je neposredno rezultiralo deindustrijalizacijom. Enormno povećanje uvoza imao je za posljedicu i povećanje vanjskotrgovinskog i platnog deficita te vanjskog i unutarnjeg duga, a povećala se nelikvidnost domaćih banaka i trgovačkih društava koju su komplementirale i visoke kamatne stope zbog pritiska države na domaće financijsko tržište budući da je inozemno bila nedostupno. Bilo bi naivno okriviti Hrvatsku narodnu banku za navedene negativne posljedice stabilizacijske politike, iako se ponekad čini da ne ide u korak s realnim sektorom.

Fiksni tečaj i održavanje niske stope inflacije imali su posljedicu u rastućem deficitu robne razmjene s inozemstvom te rastućim zaduživanjem što je samo povećalo gospodarski i politički utjecaj vjerovnika na gospodarska kretanja u Hrvatskoj. Neki od značajnijih takovih vjerovnika sigurno su i Međunarodni monetarni fond te Svjetska banka zbog kojih se kao najvažniji ekonomski cilj bila postavila politika stabilizacije cijena nauštrb politike pune zaposlenosti ili industrijskog rasta, što je naposljetku rezultiralo povećanjem potrošnje poticane uvozom iz inozemstva te smanjenjem industrijske proizvodnje što je pak jedino u interesu vanjskih čimbenika. Ovaj proces zorno se može prikazati frazom „razvoja nerazvijenosti“ u kojem je industrija osakaćena, a stanovništvo osiromašeno, uz iznimke određenih grupa koje zastupaju vanjske interese. Ovakovo iskorištavanje posve je u skladu s neoliberalnim kapitalističkim vrijednostima kojima se povodi Hrvatska, a koje preporučuju određene svjetske gospodarske sile imajući na umu da je kapitalizam sustav u kojem vlada jači te sustav koji svoju opstojnost može realizirati samo kroz iskorištavanje slabijih i nerazvijenijih.

Što se tiče mjera fiskalne politike, reforma poreznog sustava započela je 1994. godine donošenjem Zakona o porezu na dohodak i Zakona o porezu na dobit, a također su uvedene razne trošarine kao neizravni nameti. Dvije godine poslije predstavljena je nova carinska tarifa, a potom još dvije kasnije uveden je i porez na dodanu vrijednost čime je u najvećoj mjeri kompletirana porezna reforma koja je imala za cilj uravnotežiti prihodovne i rashodovne stavke proračuna opće države. Kako bi se učinkovito pratilo trošenje javnih prihoda, оформljen je sustav državne riznice.¹ Ove promjene također su imale za cilj zadovoljavanje osnovnih fiskalnih uvjeta za ulazak u Europsku uniju, no primjetan je rast novih poreza i parafiskalnih nameta.

2.1. Pretvorba i bankarstvo

Mogućnost prodaje javne imovine uvijek se mogla aktualizirati i realizirati u slučaju da državne razine trebaju namaknuti dodatna financijska sredstva. Pretvorbom se nastojalo neodređeno društveno vlasništvo promijeniti u određeno, bilo da je ono javno ili privatno. Sam proces pretvorbe bio je određen Zakonom o pretvorbi društvenih poduzeća iz 1991. godine. Kao četiri inačice pretvorbenog modela možemo navesti otkup, dokapitalizaciju, pretvaranje duga u ulog te prijenos udjela državnim fondovima. Osim toga, pretvorba se vršila i javnim dražbama, izravnim pogodbama te kuponskom privatizacijom odnosno davanjem vlasničkog udjela trgovačkih društava, njih 471, određenim kategorijama građana bez naknade, a nominalne vrijednosti oko 13,5 milijardi kuna. Taj prijenos vlasništva obilježile su mnoge zlouporabe, bilo legalne bilo ilegalne. Korupcija i mito imale su veliku ulogu u tom transferiranju imovine, radilo se o dionicama ili o štednim ulozima.

¹ Jedinstveni novčani račun preko kojeg se obavljaju sve financijske transakcije državnog proračuna uveden je 1. siječnja 2007. godine

Državni ured za reviziju utvrdio je kako su tijekom pretvorbe pojedina društva iskazala manju procijenjenu vrijednost od realne i to tako da je njihov temeljni kapital bio podcijenjen za oko milijardu njemačkih maraka, a imovina za upola manje. U tablici 1. možemo vidjeti da se kod 75% revidiranih društava broj zaposlenih smanjio za više od polovice dok je s druge strane tek malo više od 5% promatranih društava povećalo broj zaposlenika.

Promjena zaposlenosti	broj trg. društava	%
rast do 25%	45	2,89
rast od 25-50%	24	1,54
rast iznad 50%	35	2,25
pad do 25%	107	6,88
pad od 25-50%	174	11,18
pad iznad 50%	1171	75,26
UKUPNO	1556 revidiranih društava	100

Tablica 1 : Trgovačka društva prema promjenama broja zaposlenika, 1991-2002

Izvor: Državni ured za reviziju. URL: <http://www.revizija.hr/hr/izvjesca/revizije-pretvorbe-i-privatizacije> (pristupljeno 28. listopada 2016.)

Priključivanje Hrvatske novootvorenim inozemnim tržištima kapitala također je slijedilo neoliberalne postulate koji preporučuju decentralizaciju domaćeg bankarskog sektora budući da su netom prije početka rata u Hrvatskoj četiri velike banke raspolagale s dvije trećine ukupne aktive svih poslovnih banaka što ukazuje na visok stupanj koncentracije. Struktura te aktive bila je u najmanju ruku upitna što se kasnije objelodanilo dvjema bankarskim krizama. Procjenjuje se da je sanacija prve, 1996. godine, porezne obveznike koštala oko 25,52 milijardi kuna odnosno 23% bruto domaćeg proizvoda. Druga kriza, dvije godine potom, nastala je zbog nekontroliranog rasta plasiranja visokorizičnih kreditnih plasmana od strane manjih i srednjih poslovnih banaka čije je loše procjene državni proračun financirao s oko 3,5% BDP-a. Država je tako sanacijom preuzela udjele poslovnih banaka koje su poslije prodane inozemnim ulagačima. Struktura njihovih izravnih ulaganja u razdoblju od 1993. do 2001. godine otkriva kako se od 4,6 milijardi dolara investicija čak 70% odnosi na vlasnička ulaganja u razne sektore s time da je

primijećeno kako su strana ulaganja negativno korelirana sa zaposlenošću budući da sa znatnijim ulaganjima dolazi do naglog porasta stope nezaposlenosti².

Rasprodaja u sljedećih deset godina dovela je do toga da je 90% banaka u stranom vlasništvu, najviše talijanskom i austrijskom što onemogućuje provođenje određene monetarne politike. Strane banke nisu povećale konkurentnost na domaćem tržištu kao što se to očekivalo stoga se nisu osjetno smanjile kamatne stope. Najviše kreditnih plasmana odlazi na stanovništvo i na financiranje njihove potrošnje, a potom slijede javna potrošnja i trgovačka društva. Pojavljuje se trend rasta zaduživanja poslovnih banaka u inozemstvu što se očituje u javnom dugu budući da se zadužuju kod svojih matičnih kuća u inozemstvu.

2.2. Dug i stanovništvo

Bruto inozemni dug podrazumijeva sva dugovanja države i domaćih pravnih subjekata prema inozemnim vjerovnicima. Konstantan rast javne potrošnje odnosno posudba javnog sektora nakon Stabilizacijskog programa 1993. godine zauzimao je glavnu ulogu u generiranju inozemnog duga do početka tisućljeća, a otada su glavni generatori duga financijske institucije i domaći sektor kojeg čini stanovništvo.

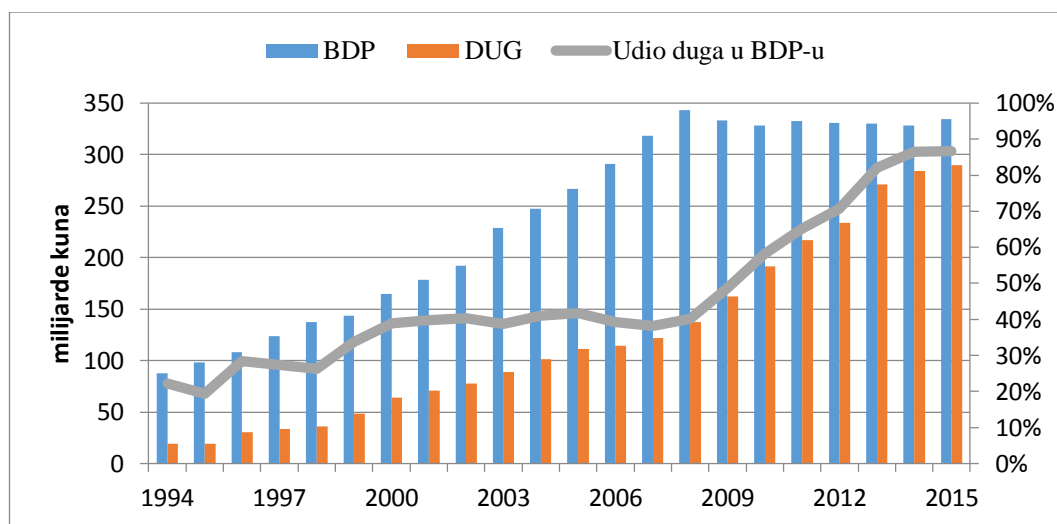
Struktura inozemnog duga	1994	2004	2014
	%	%	%
ostali domaći sektori	22,76	25,98	38,53
opća država	4,47	32,89	29,32
financijske institucije	68,29	33,72	17,54
izravna ulaganja	0	7,41	13,6
Hrvatska narodna banka	4,47	0	1,01
UKUPNO (mlrd. kuna)	16,97	128,25	356,32

Tablica 2 : Struktura bruto inozemnog duga, 1994-2014

Izvor: Ministarstvo financija. URL: <http://www.mfin.hr/hr/godisnjaci-ministarstva>

² Družić, G. (2009). Ekonomija: Odnos globalnog i nacionalnog. Zagreb: Rifin d.o.o., str. 379

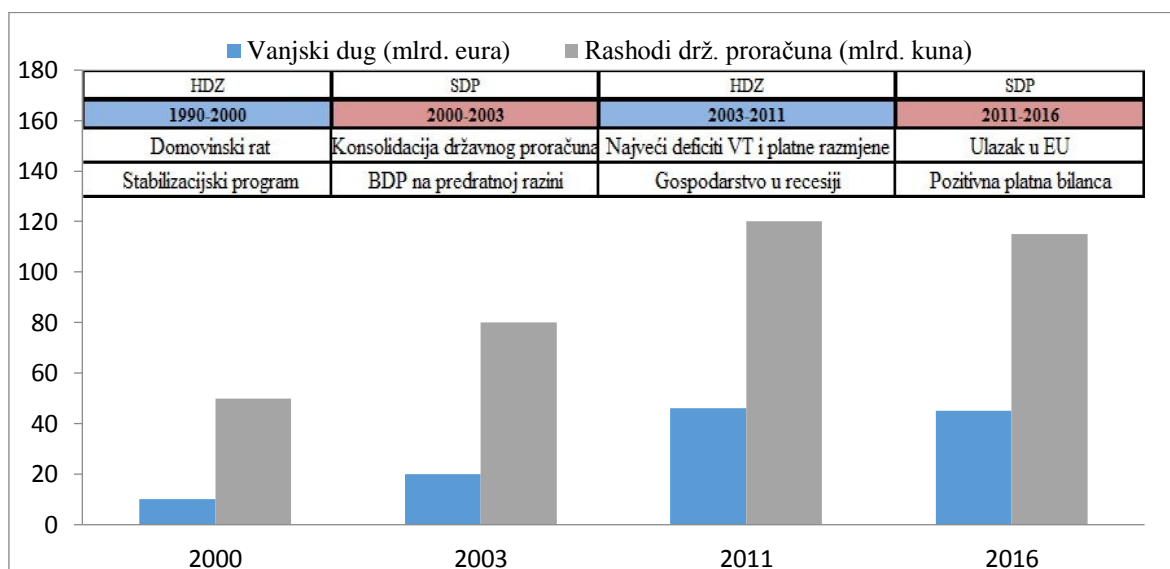
U razdoblju od 2000. godine do 2005. godine dug domaćeg sektora se udvostručio i to ponajviše zbog kreditiranja povećane potrošnje. Od 2002. godine primjetan je rast zaduživanja banaka, a već dvije godine kasnije drže najveći udio u generiranju duga prestignuvši zaduživanje opće države. Osamostaljenjem je Hrvatska naslijedila dio financijskih obveza koje je Jugoslavija imala prema inozemnim vjerovnicima u vrijednosti malo višoj od 2,5 milijardi dolara. Država je također naslijedila problem tzv. stare devizne štednje preuzevši na sebe obvezu otplate oko 2,5 milijarde eura. Stanje duga je 1998. godine iznosilo oko 9,17 milijardi eura dok se 2016. godine taj iznos popeo na 57,36 milijardi eura. Kako je tijekom razdoblja od 1994. godine do 2014. godine opća država uglavnom ostvarivala manjkove, oni su se financirali zaduživanjem, bilo na inozemnom ili na domaćem tržištu kako bi pokrila rashode čime nastaje javni dug. Zakonom o izvršenju proračuna svake godine utvrđuje se maksimalan iznos zaduživanja te ukupan iznos jamstava koje je država u mogućnosti ponuditi vjerovnicima, a odluku o tome donosi Sabor na prijedlog Vlade. Neki od osnovnih problema koje veliki javni dug donosi državi jest servisiranje samog duga budući da je zbog otplate glavnice i kamata smanjena količina novca koja se mogla iskoristiti za financiranje javnih potreba. Osim toga zaduživanje ograničava količinu novca kojim bi se privatan sektor mogao kreditirati na domaćem i stranom tržištu.



Grafikon 1 : Javni dug opće države, 1991-2015

Izvor: Ministarstvo financija. URL: <http://www.mfin.hr/hr/godisnjaci-ministarstva>

Kretanje javnog duga u konstantnom je porastu tijekom promatranog razdoblja. Tako je 1994. godine bio oko 20 milijardi kuna odnosno oko 22% BDP-a, deset godina kasnije već je na stotinjak milijardi kuna ili 40% BDP-a, a 2014. godine dug iznosi 284,18 milijardi kuna odnosno zauzima 86,53% bruto domaćeg proizvoda. Nagomilani dugovi uzrokovali su i velike troškove kamata koji opterećuju proračun opće države s više od deset milijardi kuna godišnje s daljnjom tendencijom rasta.



Slika 1 : Shematski prikaz određenih gospodarskih i političkih događanja

Izvor: Izradio autor

Zajednička osobina koju su pokazivale pozicija i opozicija na hrvatskoj političkoj sceni kadgod su bile na vlasti jest sklonost zaduživanju kao rješenju problema budući da su i Hrvatska demokratska zajednica i Socijaldemokratska partija više-manje provodile istu gospodarsku politiku. Indikativno je kako je u Saboru jedina eksplicitna rasprava o javnom dugu u razdoblju od 1990. do 2007. godine bila 2003., ali bez ikakvih stvarnih učinaka. Prvih osam godina vlasti HDZ-a javni dug se popeo do 50 milijardi kuna, potom se SDP-ova Vlada u tri godine zadužila za još 40-tak milijardi kuna. Udio poreznih u ukupnim prihodima državnog proračuna 2002. godine bio je iznad 60%. U sljedećih desetak godina HDZ-a javni dug se udvostručio, a SDP-ova posljednja Vlada zadužila se potom za još 80-tak milijardi, ali ipak je usporila daljnje zaduživanje. Gledajući kumulativno, HDZ se u više od 17 godina vlasti zadužio oko 130 milijardi kuna, a SDP u svojih pet godina oko

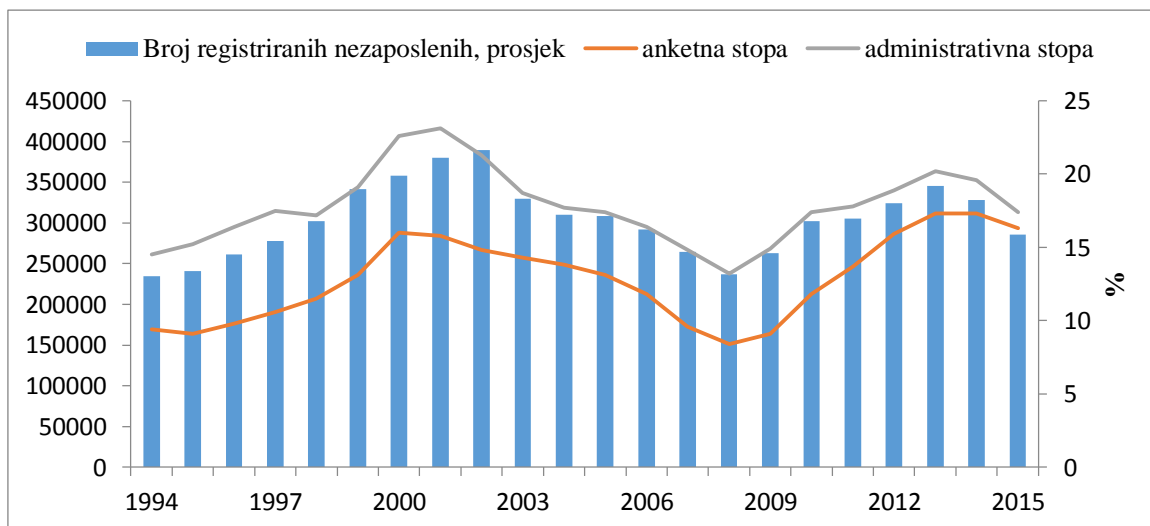
devedesetak. Što se tiče bruto inozemnog duga, podjednako su sudjelovali u njegovom generiranju. Kako se dug odnosio najviše na javnu potrošnju, zanimljivo je primijetiti kako je državni proračun u tri godine Račanove Vlade narastao za 30%, a za 25% u sljedećih osam godina Ive Sanadera i Jadranke Kosor. Tijekom vladavine HDZ-a donesen je Zakon o posebnom porezu odnosno kriznom porezu kako bi se financirali manjkovi.

Međutim provođenje određene fiskalne politike samo po sebi nije dovoljno učinkovito u pogledu uloge države koja bi trebala djelovati na gospodarski razvoj, ali u skladu s ostalim instrumentima provođenja gospodarske politike kao što je monetarna politika i odnos sa središnjom bankom³. Ipak što se tiče šire slike, bilo koja vlada koja je na vlasti izgubila je suverenost u odlučivanju pristupanjem u Europsku uniju koliko god se činilo suprotno.

U Hrvatskoj je već nekoliko godina primjetan trend smanjivanja stanovništva, ne samo zbog toga što su stope nataliteta manje od stope mortaliteta već i zbog ostalih čimbenika od kojih možemo izdvojiti nepovoljnu gospodarsku situaciju i rast siromaštva. Naravno, veliki negativan utjecaj na kretanja broja stanovništva imala su i ratna događanja devedesetih godina. Stanovništvo Hrvatske je 1991. godine brojalo 4,78 milijuna ljudi, deset godina kasnije 4,43 milijuna, a 2011. godine 4,24 milijuna osoba što jasno ukazuje na demografsku krizu pored svih ostalih. Posljednjih godina sve više mlađe populacije je u potrazi za boljim ekonomskim prilikama u inozemstvu čime se dodatno postaruje društvo.

Broj registriranih nezaposlenih 2015. godine bio je oko 290.000, a tijekom promatranog razdoblja vidljivo je kako su administrativna i anketna stopa nezaposlenosti uglavnom pratile isti trend kretanja, no zabrinjavajući je veliki broj nezaposlenih mladih što je dijelom i posljedica dosadašnjeg obrazovnog sustava i reforme istog.

³ Posljednjih godina oročena sredstva države (Ministarstvo financija) kod Hrvatske narodne banke imaju negativnu kamatnu stopu čime se postavlja pitanje koliko je opravdano plaćati čuvanje depozita umjesto da ih se iskoristi na učinkovitije načine



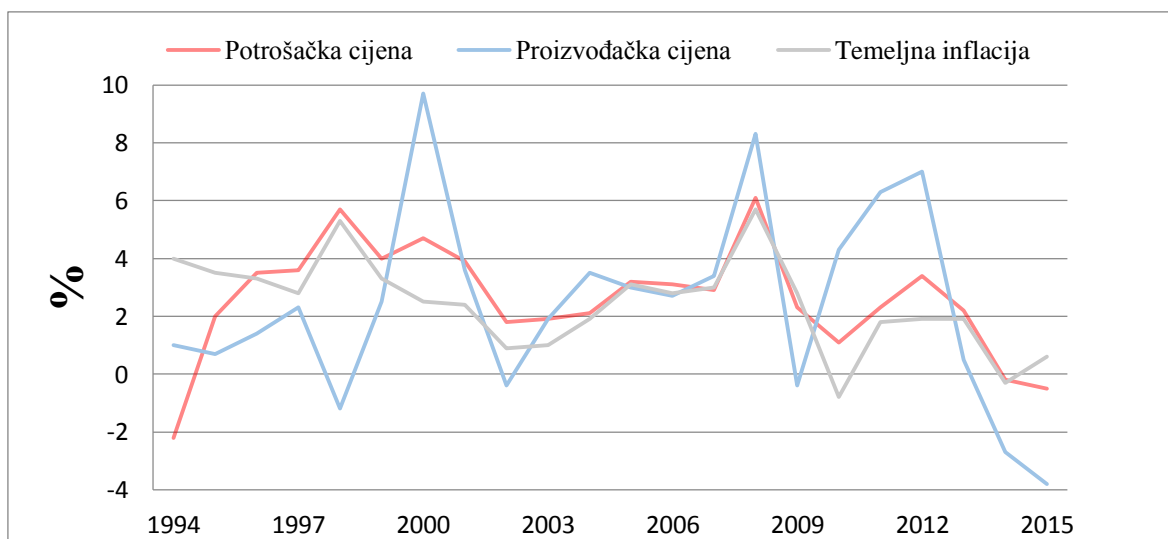
Grafikon 2 : Kretanje stopa nezaposlenosti, 1994-2014

Izvor: Ministarstvo financija. URL: <http://www.mfin.hr/hr/godisnjaci-ministarstva>

Razine štednje stanovništva drastično su se smanjile tijekom promatranog razdoblja tako da je 1994. godine na jednu kunu odobrenog kredita sektor stanovništva raspolagao s 2,66 kune depozita u poslovnim bankama. Trinaest godina poslije omjer je iznosio 1,10 kunu, a 2014. godine 0,44 kune depozita iako je primjetno usporavanje zaduživanja posljednjih godina. U valutnoj strukturi kredita stanovništvu oko 70% zauzimaju devizni krediti pri čemu se nominalna vrijednost plasiranih kredita mijenja ovisno o tečajevima što predstavlja dodatan rizik. Uspoređujući kretanje stanovništva i kretanje bruto inozemnog duga možemo primijetiti gotovo eksponencijalni rast zaduženja po stanovniku. U razdoblju od 1991. godine pa do 2016. godine inozemni dug po stanovniku se popeo s otprilike petstotinjak eura na 13.387,37 eura. Što se tiče duga gledajući s više praktičnije strane u smislu stvarnijih posljedica neotplaćivanja istog, prema nedavnim istraživanjima procjenjuje se kako više od tristo tisuća građana ima blokirane račune u poslovnim bankama zbog nemogućnosti podmirivanja obveza.

3. INFLACIJA

Inflacija se uobičajeno definira kao proces kontinuiranog rasta opće razine cijena odnosno kao kontinuirani pad vrijednosti novca stoga može poslužiti kao skupni pokazatelj gospodarskog stanje neke države. Globalizacijom je formiranje cijena određenih proizvoda i usluga na inozemnim tržištima preuzelo veći utjecaj na formiranje domaće razine cijena, a to se sve više odnosi na cijene energenata. Važnu ulogu kod inflacije ima i određivanje tečaja domaće valute u odnosu na strane.



Grafikon 3 : Kretanje razina cijena u Hrvatskoj, 1994-2015

Izvor: Ministarstvo financija. URL: <http://www.mfin.hr/hr/godisnjaci-ministarstva>

Hrvatska narodna banka. URL: <https://www.hnb.hr/analize-i-publikacije/redovne-publikacije/bilten> (pristupljeno 25. listopada 2016.)

Na grafu su prikazana kretanja određenih indeksa cijena tijekom posljednjih 20 godina u Republici Hrvatskoj. Indeks potrošačkih cijena odražava promjene u razini cijena dobara i usluga koje nabavlja, koristi ili plaća stanovništvo radi potrošnje. Indeks proizvođačkih cijena industrije mjeri promjene proizvođačkih cijena industrijskih proizvoda koje se proizvode u Hrvatskoj i koje su proizvođači prodali na domaćem i inozemnom tržištu.

U razdoblju od 1990. do 1993. godine stopa inflacije je u Hrvatskoj prosječno iznosila 728%. Kako bi suzbila hiperinflaciju odnosno nekontroliran rast opće razine cijena, vlada

Republike Hrvatske je Stabilizacijskim programom pokrenula antiinflacijsku politiku koja se održava do danas. Ona prije svega počiva na fiksiranju tečaja nacionalne valute za neku stranu referentnu valutu. Tako je 1993. godine šok-terapijom domaća valuta devalvirala te je uveden fiksni tečaj. Također se i udvostručila novčana masa. Obzirom na visok stupanj otvorenosti gospodarstva, devizni sustav i prateća politika dobivaju na sve većoj važnosti i utjecajnosti u stabilizaciji cijena pa ne iznenađuje porast deviznih rezervi Hrvatske narodne banke s 166 milijuna dolara 1992. godine na 5,23 milijarde deset godina kasnije, a koje su se koristile da se smanje pritisci na precijenjenu domaću valutu. Fiksiranje tečaja kune dosada se nije pokazalo uspješnim u osiguravanju potrebnih uvjeta za gospodarski razvoj. Precijenjena domaća valuta otežavala je izvoz, a ubrzavala uvoz i rast potrošnje. Stabilizacija inflacije, dijelom i zbog fiksiranja tečaja, a zahvaljujući deviznim rezervama, na relativno niskim razinama na određeni način skrivala je dublje strukturalne krize u gospodarstvu. Niska razina ulaganja u industriju, proračunski manjkovi, rastući deficit vanjskotrgovinske i platne bilance, niske ili negativne stope gospodarskog rasta te visoka i rastuća nezaposlenost obilježja su pojma stagflacije⁴.

	€	\$	
1991	111,5	83,5	dinar
1993	7352,3	6561,9	
1995	6,82	5,28	
1999	7,58	7,12	kuna
2001	7,47	8,34	
2005	7,4	5,95	
2009	7,33	5,28	
2015	7,61	6,86	

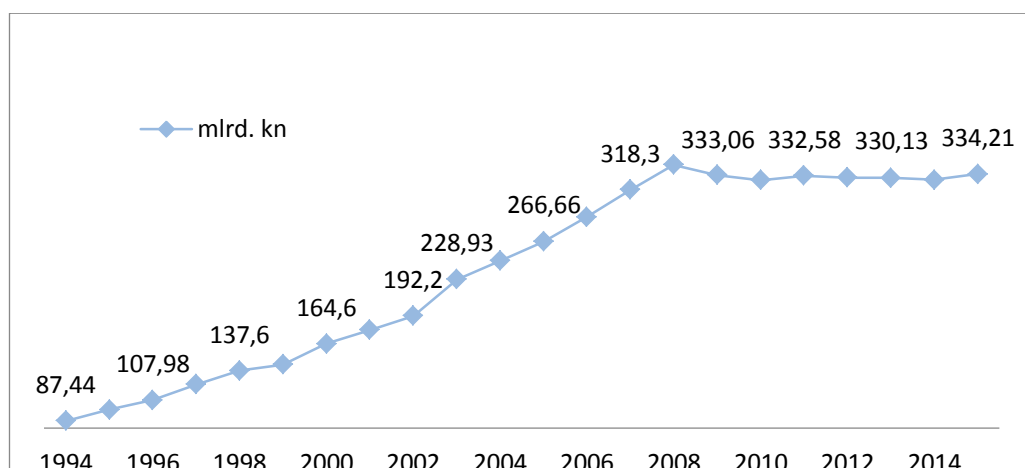
Tablica 2 : Kretanje odnosa domaće i stranih valuta, 1991-2015

Izvor: Ministarstvo financija. URL: <http://www.mfin.hr/hr/godisnjaci-ministarstva>

⁴ Kao jedan od paradoksa gospodarske politike pojavljuje se to da rastući deficit platne bilance smanjuje pritisak na tečaj kune zbog velikog priljeva deviznih sredstava, na što je ukazao Guste Santini

4. BRUTO DOMAĆI PROIZVOD

Od mnogih makroekonomskih pokazatelja smatra se da BDP najrealnije i najvjerodostojnije utvrđuje gospodarsku moć određene zemlje budući da predstavlja ukupno stvoren domaći dohodak odnosno ukupnu gospodarsku aktivnost. Općenito, pokazuje ukupnu vrijednost proizvedenih konačnih dobara i usluga tijekom jedne godine bez obzira na vlasništvo što znači da obuhvaća dohodak inozemnih trgovačkih društava na domaćem tržištu, ali i izdatke države za robu i usluge iako se njima nominalno ne trguje jer se promatraju kao javna dobra. BDP ima svoja ograničenja i nedostatke u smislu da je podložan relativno čestim promjenama metodologije i kako ga se interpretira. Tako je Državni zavod za statistiku krajem 2014. godine predstavio novi način za obračun BDP-a koji je nastao zbog promjena koje su utjecale na gospodarstvo kao što je rastuća uloge informacijskih i komunikacijskih tehnologija u proizvodnim i uslužnim procesima ili sve veća važnost nematerijalne imovine i intelektualnog vlasništva⁵.



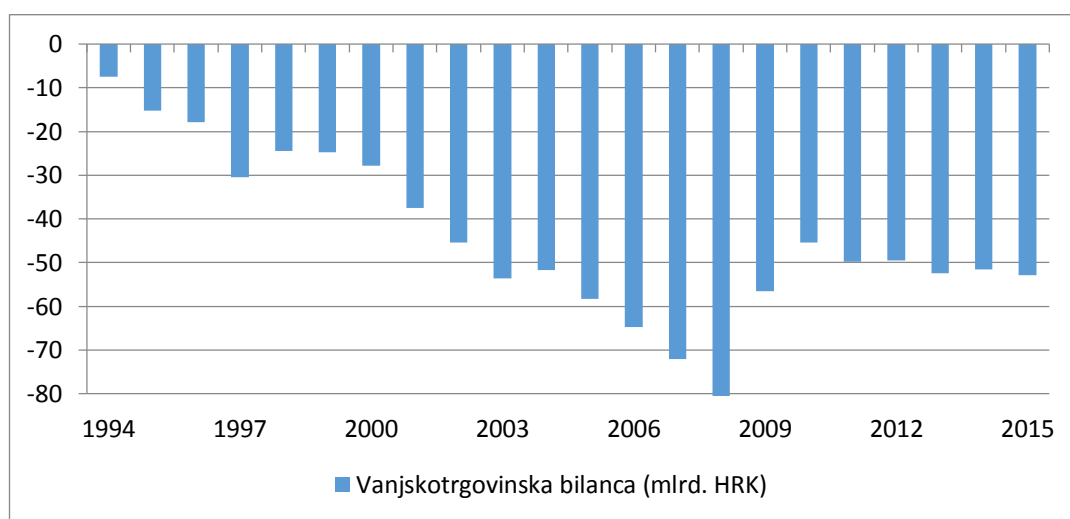
Grafikon 4 : Kretanje nominalnog bruto domaćeg proizvoda, 1994-2015

Izvor: Ministarstvo financija. URL: <http://www.mfin.hr/hr/godisnjaci-ministarstva>

⁵ Prema novoj metodologiji u obračun BDP-a su uključene i ilegalne aktivnosti poput distribucije droge, prostitucije, preprodaje alkohola i duhanskih proizvoda i sl.

4.1. Vanjskotrgovinska i platna bilanca

Jedna od izravnijih posljedica dosadašnje i postojeće gospodarske politike jest redoviti manjak vanjskotrgovinske bilance odnosno tijekom promatranog razdoblja uvoz dobara i usluga redovito je bio veći od izvoza. U razdoblju od 1992. do 1997. godine izvoz je pao po prosječnoj godišnjoj stopi od 1,16% dok je uvoz rastao deset puta više, po stopi od 15,38%. Takovi trendovi dostignuli su vrhunac u ostvarenom deficitu 2008. godine u vrijednosti malo većoj od 80 milijardi kuna.

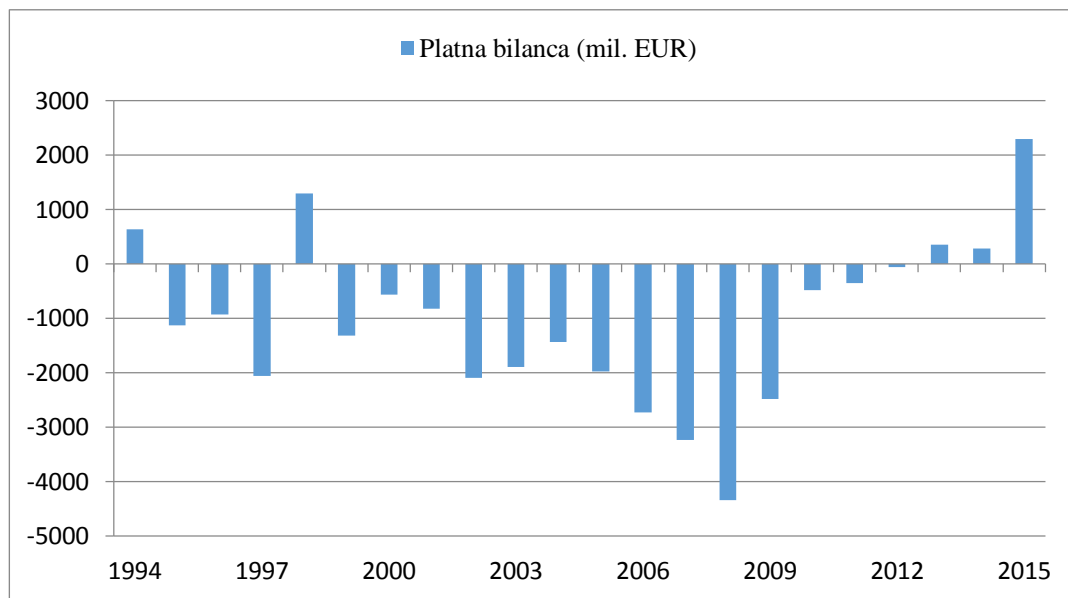


Grafikon 5 : Kretanje deficita vanjskotrgovinske razmjene, 1994-2015

Izvor: Ministarstvo financija. URL: <http://www.mfin.hr/hr/godisnjaci-ministarstva>

Drastični porast uvoza na određeni je način išao na ruku državnoj vlasti budući da su tako uspijevali namaknuti više proračunskih sredstava oporezujući rastuću potrošnju bilo u javnom ili privatnom sektoru. S druge strane, takva politika je istovremeno djelovala u najmanju ruku nepoticažno prema gospodarskom razvoju pogotovo industrijskom sektoru, preferirajući razvijanje uslužnih djelatnosti. Tako se industrijska proizvodnja smanjila za skoro 30% u razdoblju od 1990. godine do 2009. godine, a poljoprivredna za 20%. Osim toga, hrvatskim izvoznici na ruku ne ide niti postojeća valutna politika odnosno držanje domaće valute na određenoj razini naspram stranih sredstava plaćanja što destimulira izvoz, a dodatno iscrpljuje moguće financijske izvore.

Platna bilanca uzima se kao sistematični pregled transakcija između domaćih rezidenata i nerezidenata tijekom određenog razdoblja, a kao priljevi i odljevi financijskih sredstava uzimaju se primici i izdaci od izvoza ili uvoza dobara i usluga te ulaganja.



Grafikon 6 : Kretanje platne bilance, 1994-2015

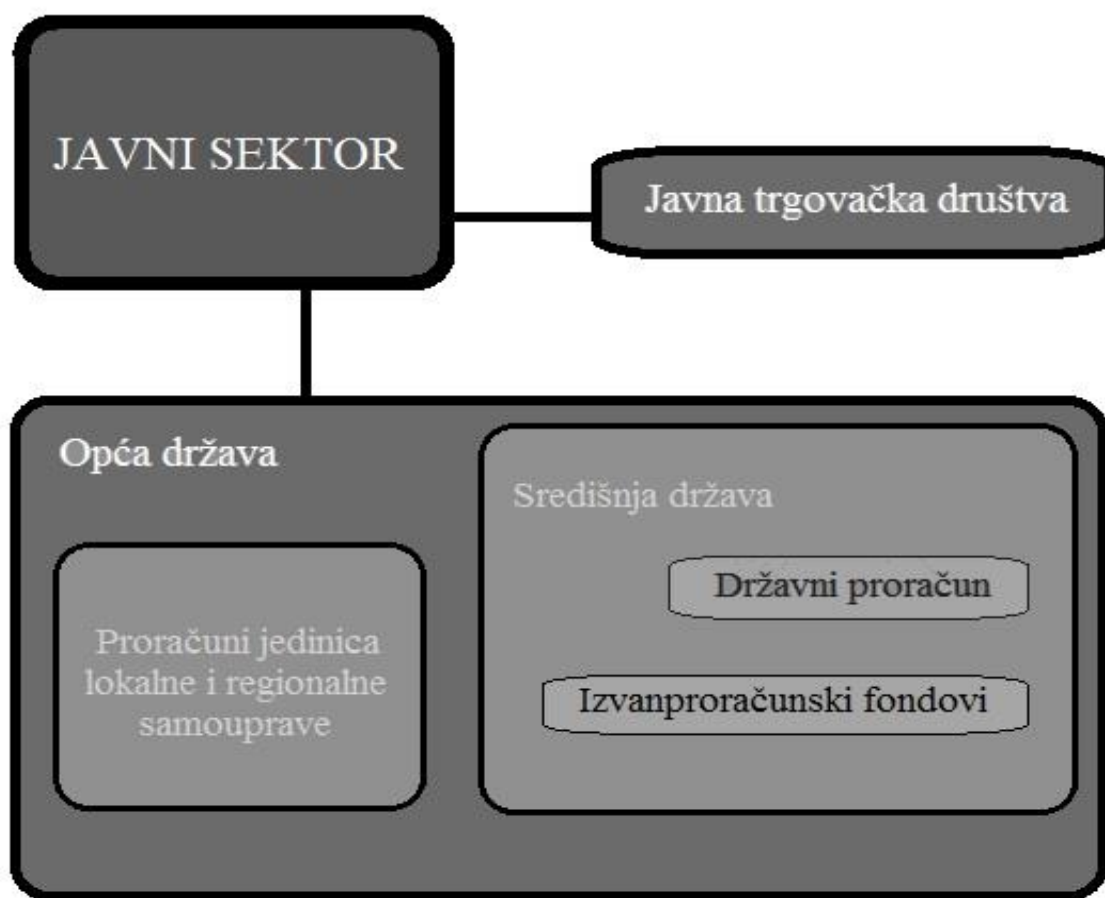
Izvor: Ministarstvo financija. URL: <http://www.mfin.hr/hr/godisnjaci-ministarstva>

Najveći udio u odljevima čine izdaci za uvoz dobara i usluga s time da su odljevi financijskih sredstava u kategoriji robne razmjene dvostruko veći od priljeva ostvarujući višegodišnje deficite. Što se tiče priljeva, najvažnija stavka odnosi se na primitke od pružanja usluga što uključuje i turizam. Ove usluge su najveći razlozi ostvarivanja viška na tekućem računu platne bilance u 2015. godini kada su ostvareni najveći dosad prihodi od turizma koji su iznosili oko 8 milijardi eura. Veliki udio u višku također ima i posljedica knjiženja gubitaka poslovnih banaka po osnovi konverzije kredita u švicarskim francima. Suprotno tome, kada banke koje su u stranom vlasništvu ostvaruju dobitke ta se zadržana dobit u platnoj bilanci Hrvatske evidentira kao negativna stavka te povećava ostvarene deficite bilance, što se posebno može vidjeti u razdoblju od 2001. godine do 2008. godine, dakle nakon provedene privatizacije domaćih banaka.

5. PRORAČUN

Kako bi bili u mogućnosti steći kvalitetan i donekle realan uvid u kretanja prihoda i rashoda hrvatskog proračuna tijekom posljednjih 25 godina potrebno je prvo osvrnuti se na različite metodologije koje su se koristile u planiranju, izvršavanju i kontroli proračunskih sredstava. Do 2000. godine evidencija proračunskih transakcija temeljila se na gotovinskom načelu što znači da su prihodi bili evidentirani u razdoblju kada su naplaćeni, a rashodi isplaćeni što je dovelo do toga da su podaci o nepodmirenim obvezama i potraživanjima bili ostavljeni sa strane čime je postalo mnogo teže evidentirati javni dug te uopće procijeniti financijski položaj države. Reformom proračunskog sustava uvedeno je modificirano obračunsko načelo evidentiranja kretanja proračunskih sredstava. Prihodi su se i dalje evidentirali na temelju priljeva novčanih sredstava dok su se rashodi počeli priznavati temeljem nastanka poslovnog događaja u određenom razdoblju, neovisno o tome da li je obveza i podmirena. Osim ovih načelnih promjena evidentiranja proračunskih transakcija, poželjno je spomenuti i činjenicu da su do tada temelj za donošenje proračuna bila financijska izvješća u obliku bilance, izvješća o prihodima i rashodima te izvješća o vlastitim prihodima i rashodima, sva koja nisu pružale detaljne informacije potrebne za kvalitetnu procjenu i usporedbu ostvarenja državnih politika. Reformom je u velikoj mjeri poboljšan sadržaj financijskih izvješća, kao i opseg informacija koje pružaju međutim ostaje problem što se tiče konsolidiranih izvješća proračuna u razdobljima do reforme zbog primjene različitih metodologija zbog čega je teže ocijeniti i vrednovati utjecaje državnih politika na proračun, a time i na gospodarstvo. Do spomenute reforme prihodi i rashodi promatrali su se više kroz administrativnu klasifikaciju negoli funkcijsku zbog čega je izvršnoj vlasti bilo teže procijeniti i analizirati proračunska kretanja, tek su se kasnije uvele dodatne klasifikacije. Posve je drugo pitanje određivanje i definiranje statusa korisnika proračuna, pogotovo izvanproračunskih kao što su to različiti fondovi i javna trgovačka društva koji su evidentirali poslovne događaje po drugačijim računovodstvenim politikama i pravilima nego što se to bilo činilo u državnom proračunu. Treba imati na umu poteškoće koje bi se mogle pojaviti u pokušaju interpretiranja kretanja sredstava unutar proračuna, prije svega zbog toga što su neki izvanproračunski korisnici naknadno uključeni u proračun, a neki pak korisnici su isključeni iz proračuna opće države te pretvoreni u zasebne pravne osobe s većom autonomijom oko upravljanja prihodima i rashodima što

umnogome otežava kvalitetno praćenje sredstava. Ovakve česte promjene statusa određenih izvanproračunskih i proračunskih korisnika podložne su političkim sferama koje na najrazličitije načine pokušavaju pokriti nedostatak sredstava za pokrivanje rashoda, pa i prelijevanjem iz šupljeg u prazno što čini izradu i analizu jasnog konsolidiranog proračuna težom no što je potrebno. Ta teškoća se može odnositi i na pokušaj određivanja opće države budući da se, barem institucionalno, pod tim pojmom podrazumijevaju središnja država, jedinice lokalne i regionalne područne samouprave te izvanproračunski fondovi. Često se javlja problem utvrđivanja statusa određenog korisnika proračunskih sredstava.



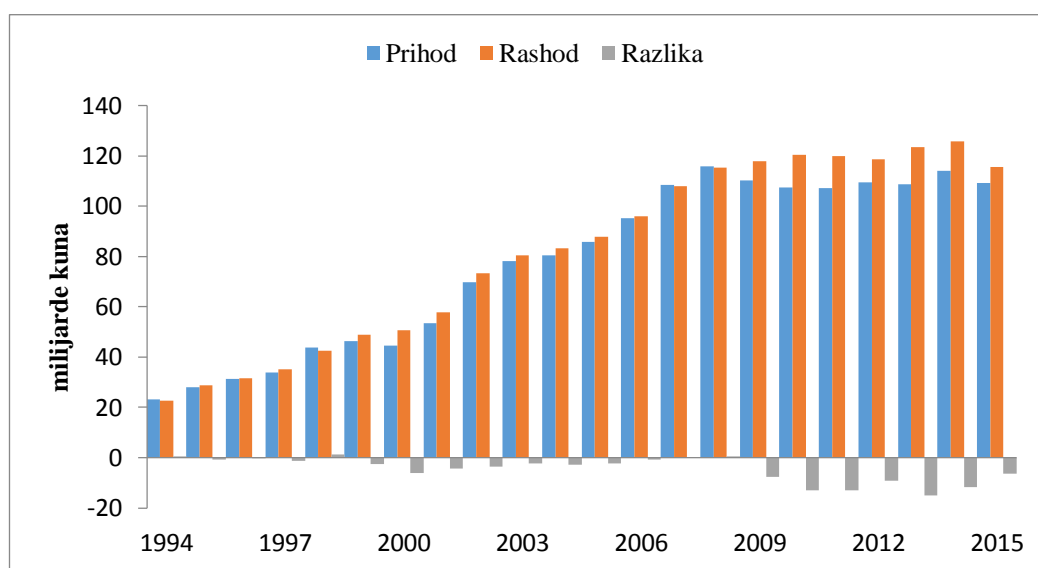
Slika 2 : Shematski prikaz javnog sektora, opće i središnje države

Izvor: Dremel, N. et al.(2011). Računovodstvo proračuna i proračunskih korisnika.

Zagreb: RRiF

5.1. Proračunski korisnici

Pod pojmom proračunskih korisnika podrazumijevaju se ustanove i ostala izvršna tijela koja se većinom financiraju iz državnog proračuna kao što su to Vlada, Sabor, ministarstva, sveučilišta, zavodi, agencije, državni uredi, sudovi i slično. Što se tiče lokalne i regionalne razine, kao korisnike možemo izdvojiti dječje vrtiće, osnovne i srednje škole i ostala tijela kojima preuzimaju odgovornost od državne razine za pružanje određenih javnih usluga kao što su to zdravstvo, socijalna skrb ili javni red i sigurnost.



Grafikon 7 : Transakcije državnog proračuna Republike Hrvatske, 1994-2015

Izvor: Ministarstvo financija. URL: <http://www.mfin.hr/hr/godisnjaci-ministarstva>

Hrvatska narodna banka. URL: <https://www.hnb.hr/analize-i-publikacije/redovne-publikacije/bilten> (pristupljeno 30. listopada 2016.)

5.2. Izvanproračunski korisnici

Izvanproračunski korisnici državnog proračuna najčešće se pojavljuju u obliku fondova, trgovačkih društava i ostalih oblika pravnih osoba u kojima država ima odlučujući utjecaj na upravljanje s time da ta društva ipak zadržavaju određenu samostalnost u odlučivanju oko upravljanja prihodima i rashodima te stoga imaju zasebne proračune odnosno financijske planove. Izvanproračunski korisnici financiraju se iz

namjenskih prihoda te iz proračunskih sredstava. Osnivaju se za posebnu namjenu i za obavljanje određenih djelatnosti koje predstavljaju strateški bitne elemente provođenja gospodarske politike.

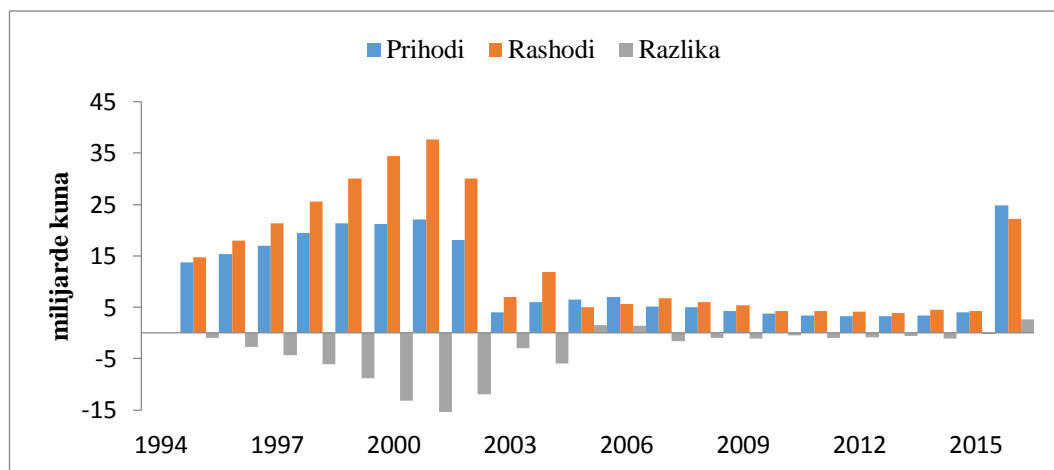
Rashodi izvanproračunskih korisnika tijekom godina sve više su se povećavali, do te mjere da su 2000. godine pokrivali malo više od pola ukupnih rashoda središnje države, a oni su se ponajviše odnosili na socijalne izdatke budući da su glavni nositelji bili Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje i Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje. Pri promatranju kretanja sredstava izvanproračunskih korisnika tijekom godina treba imati na umu kako su rijetko kada namjenski prihodi bili dostatni za podmirenje namjenske rashodovne strane što je rezultiralo manjkovima koje je trebalo sanirati, a sredstva za to dolazila su iz državnog proračuna. Da bi pobliže objasnili složenost praćenja proračunskih sredstava prisjetimo se primjera određenih izvanproračunskih korisnika, točnije državnih fondova. Tako su Hrvatske ceste do 1994. godine postojale kao izvanproračunski korisnik kad je njihove aktivnosti preuzela Hrvatska uprava za ceste u sklopu državnog proračuna, a 2001. godine osnovana su društva u državnom vlasništvu, Hrvatske autoceste d.o.o. i Hrvatske ceste d.o.o. čime su nominalno izašli iz proračuna opće države. Tu su i fondovi socijalnog osiguranja koji obuhvaćaju HZZO, HZMO i Hrvatski zavod za zapošljavanje čiji su prihodi i veći broj rashoda uključeni u državni proračun 2001. godine, što se može primijetiti u tablici gdje je vidljivo smanjenje prihoda i rashoda izvanproračunskih korisnika proračuna što je predstavljalo određen korak naprijed u pokušaju da se poveća učinkovitost u kontroli i upravljanju proračunskim sredstvima.

	2001			2002		
	prihodi	rashodi	razlika	prihodi	rashodi	razlika
Državni proračun	52,74	44,84	7,9	66,93	67,54	-0,61
Izvanproračunski fondovi	18,09	30,04	-11,95	4,02	7,03	-3,01
SREDIŠNJA DRŽAVA	70,83	74,88	-4,05	70,95	74,57	-3,62

Tablica 4 : Kretanje prihoda i rashoda središnje države, 2001-2002

Izvor: Ministarstvo financija. URL: <http://www.mfin.hr/hr/godisnjaci-ministarstva>

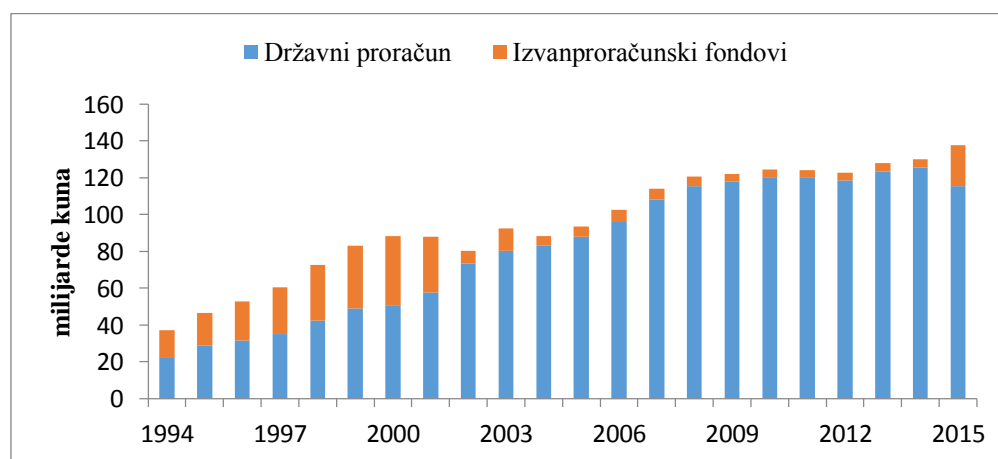
Sljedećih godina primjetan je određen trend u postupnom smanjivanju prihoda i rashoda izvanproračunskih korisnika sve do 2015. godine kada se HZZO izdvojio iz državne riznice, oformljujući vlastiti žiro račun i to da bi se omogućilo fleksibilnije i transparentnije raspolaganje namjenskim sredstvima.



Grafikon 8 : Prihodi i rashodi izvanproračunskih fondova, 1994-2015

Izvor: Ministarstvo financija. URL: <http://www.mfin.hr/hr/godisnjaci-ministarstva>

Promatrajući kretanja rashoda središnje države možemo vidjeti da su temeljni generatori rasta rashoda do konsolidacije 2001. godine u velikoj mjeri bili izvanproračunski fondovi.

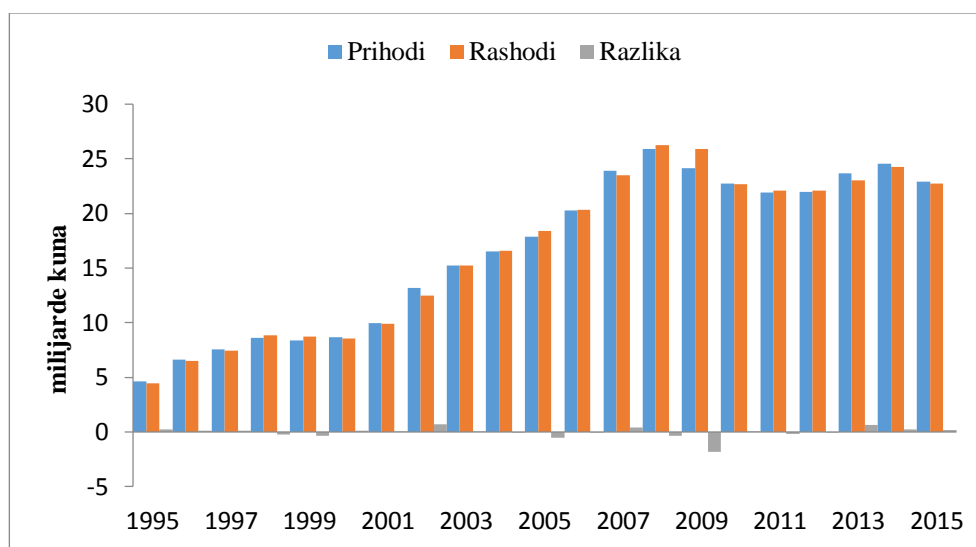


Grafikon 9 : Struktura rashoda središnje države, 1994-2014

Izvor: Ministarstvo financija. URL: <http://www.mfin.hr/hr/godisnjaci-ministarstva>

5.3. Lokalni i regionalni proračuni

Odnos središnje države te jedinica lokalne i regionalne samouprave kao osnovnih razina vlasti u državi umnogome je određen tendencijom decentralizacije to jest nastojanja da se određene funkcije državne razine prebace na županije, gradove i općine. Teritorijalni ustroj svih razina vlasti u Hrvatskoj se tijekom godina često mijenjao, a kao očiti indikator u kojem smjeru pokazuje rast broja jedinica lokalne i regionalne samouprave. Prema nekim podacima Hrvatska je do 1993. godine imala 117 općina, a 2015. se taj broj popeo na 428. Isti trend pojavljuje se i u broju gradova čime je danas ukupno 576 jedinica lokalne i regionalne samouprave, uključujući i 20 županija. Gomilanje administrativnih tijela svih razina samoupravljanja i njihovih zaposlenika ima za posljedicu, između ostalog, i povećanje tekućih izdataka koji se često financiraju transferima iz državnog proračuna, čime se povećava njihova ovisnost o središnjoj državi.⁶ Decentralizacijom su lokalnoj i regionalnoj razini prepušteni i određeni porezni prihodi državnog proračuna.

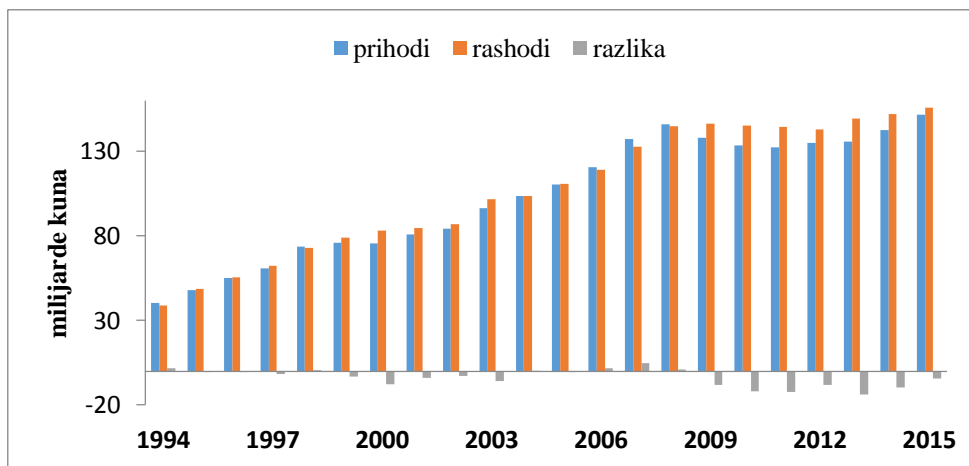


Grafikon 10 : Proračuni lokalne i regionalne samouprave, 1994-2015

Izvor: Ministarstvo financija. URL: <http://www.mfin.hr/hr/godisnjaci-ministarstva>

⁶ Prema registru Ministarstva financija, jedini izvanproračunski korisnici regionalne i lokalne samouprave su Županijske uprave za ceste

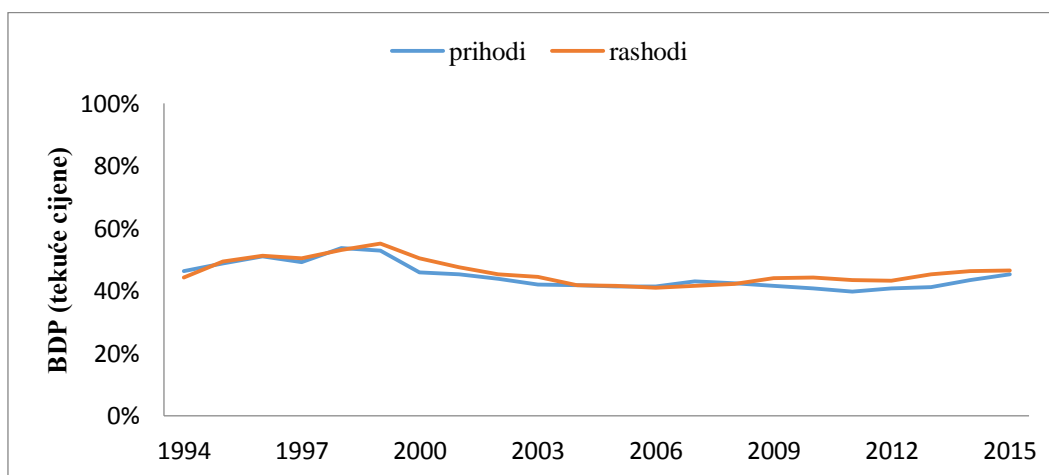
Ukupni prihodi proračuna konsolidirane opće države u 1994. godini iznosili su oko 40,5 milijardi kuna da bi se dvadeset godina kasnije povećali za stotinjak milijardi kuna, no svejedno su rashodi uglavnom bili veći što je dovodilo do zaduživanja.



Grafikon 11 : Kretanje transakcija opće države, 1994-2015

Izvor: Ministarstvo financija. URL: <http://www.mfin.hr/hr/godisnjaci-ministarstva>

Iz grafa 3. vidljivo je da rashodi i prihodi opće države prosječno zauzimaju oko pola ukupnog BDP-a s time da su se 1999. godine rashodi popeli na 55% domaćeg BDP-a što je ukazivalo na sve veću ulogu raznih državnih razina samouprave u ukupnoj produktivnosti.



Grafikon 12 : Udio opće države u bruto domaćem proizvodu, 1994-2015

Izvor: Ministarstvo financija. URL: <http://www.mfin.hr/hr/godisnjaci-ministarstva>

6. PRIHODI PRORAČUNA

Glavni prihodi i primici proračuna opće države potječu od poreznih obveznika, bilo privatnih ili javnih osoba, dobivenih potpora i pomoći te od zaduživanja. Prihode proračuna možemo podijeliti na tekuće i kapitalne. Prvi obuhvaćaju porezne i neporezne prihode, a čine ih razni porezi (direktni i indirektni), doprinosi, pomoći, pristojbe, naknade i kazne dok kao kapitalne prihode možemo navesti one od prodaje kapitalne imovine što uključuje građevinske objekte u državnom vlasništvu, zemljišta te eventualne robne zalihe⁷. Očekivano, prihodi od poreza i doprinosa najvažniji su izvor punjenja proračuna iako s vremena na vrijeme država osigura velika novčana sredstva prodajom kapitalne imovine, pojavom koju se često naziva privatizacija kako bi osim prihoda potrebnih za podmirenje nastalih rashoda ostvarila i bolji ugled kod najvažnijih svjetskih i europskih ulagača u vidu smanjenja utjecaja državnog aparata što u potpunosti odgovara neoliberalnoj kapitalističkoj filozofiji na čijim se postulatima razvijalo današnje globalizirano tržište.

	Porezi	%	Doprinosi	%	UK. PRIHODI	milijarde kuna
1996	32,43	59,64%	15,53	28,56%	54,38	
1999	42,94	57,25%	19,45	25,93%	75,01	
2002	50,65	61,11%	21,98	26,52%	82,89	
2005	60,52	58,70%	31,3	30,36%	103,1	
2008	79,66	59,13%	40,7	30,21%	134,73	
2011	70,22	57,08%	38,6	31,38%	123,02	
2014	74,88	56,77%	41,7	31,61%	131,91	

Tablica 5 : Udio i struktura prihoda konsolidirane opće države, 1996-2014

Izvor: Ministarstvo financija. URL: <http://www.mfin.hr/hr/godisnjaci-ministarstva>

⁷ Institut za javne financije je u suradnji s Ministarstvom financija registrirao postojanje čak 274 neporezna prihoda kojeg ubiru razna tijela opće države, a koji se naplaćuju prema tarifama i pravilnicima

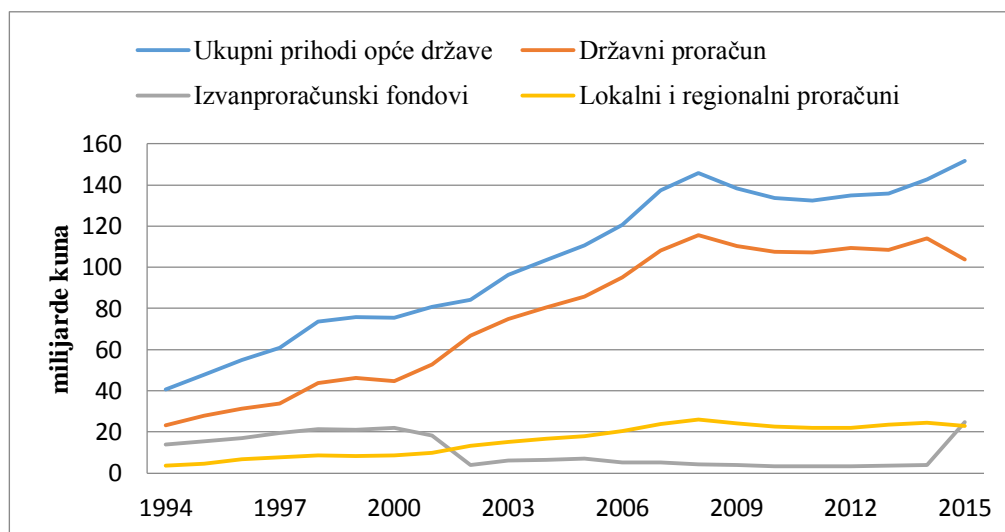
Osnovna razlika između poreza i doprinosa kao dviju najvećih izvora prihoda proračuna jest ta da je porez vrsta prisilnog davanja državi bez izravne protunaknade i bez unaprijed utvrđene namjene, što znači da se skupljaju u zajedničku državnu blagajnu gdje se mogu trošiti za bilo koju općedruštvenu potrebu. S druge strane, doprinosi su vrsta prisilnog davanja koji se skupljaju u posebnim fondovima i koji se mogu koristiti samo za namjenu za koju su i prikupljeni, poput doprinosa za mirovinsko i zdravstveno osiguranje koji se mogu ubirati bilo na teret poslodavca bilo na teret posloprimca. Kako se može primijetiti u tablici 5., porezi i doprinosi obuhvaćaju oko četiri petine ukupnih prihoda opće države s time da socijalni doprinosi pokazuju određenu tendenciju postepenog rasta naspram poreznih prihoda.

6.1. Razvoj poreznog sustava

Reforma poreznog sustava 1994. godine uslijedila je kao logična posljedica usklađivanja domaćeg tržišta s europskim tekovinama i smjernicama. Tad su doneseni Zakoni o porezu na dohodak i na dobit te su uvedene trošarine kao neposredni porez. Dvije godine potom uvedena je nova carinska tarifa, a još dvije kasnije i porez na dodanu vrijednost iako je Zakon o PDV-u izglasan još 1995. godine. Ove promjene odredile su hrvatski porezni sustav kao onaj koji je više okrenut oporezivanju potrošnje negoli dohotka ili proizvodnje samo što se ta potrošnja najviše odnosi na uvezena dobra i usluge što na kraju vodi do deficita u vanjskotrgovinskoj razmjeni. Osim toga ne možemo zanemariti regresivan učinak poreza na dodanu vrijednost u smislu negativnih socijalnih učinaka koji se pojavljuju zbog prevaljivanja poreznog tereta ovog poreza zbog čega su oni s manjom ekonomskom snagom opterećeniji od onih s većom.

Neke od specifičnih karakteristika koje obilježavaju hrvatski porezni sustav uopće jesu česte promjene zakona i propisa, postojanje velikog broja parafiskalnih nameta, visoke stope određenih poreza, visok trošak ubiranja poreza te slijedom svega prethodno navedenoga nastala i rastuća evazija plaćanja poreza.

Također je bitno spomenuti odnos državnih i lokalnih vlasti oko preraspodjele prihodovnih sredstava proračuna koji se često mijenjao tijekom godina zbog decentralizacije državnih javnih funkcija na niže administrativne razine.



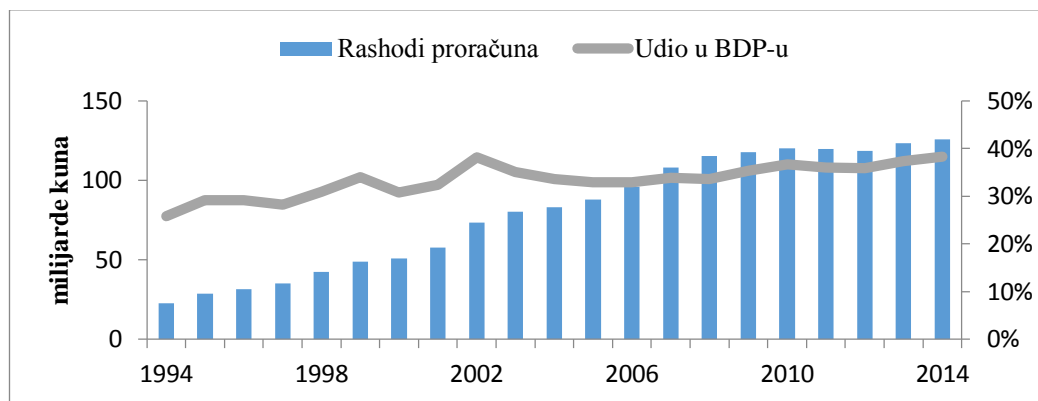
Grafikon 13 : Kretanje prihoda opće države, 1994-2015

Izvor: Ministarstvo financija. URL: <http://www.mfin.hr/hr/godisnjaci-ministarstva>

Promatrajući graf 4. potrebno je podsjetiti se na česte promjene statusa određenih izvanproračunskih korisnika čiji su se prihodi i rashodi u ponekim razdobljima uključivali u državni proračun. Prihodi opće države su od 1994. godine kada su iznosili četrdesetak milijardi kuna u nominalnom iznosu popeli na više od 150 milijardi kuna dvadeset godina kasnije dočim je njihov udio u BDP-u u istom razdoblju zauzimaao oko 50% s primjetnom tendencijom smanjivanja tako da se već pri kraju promatranog razdoblja taj udio smanjio na malo više od 43% bruto domaćeg proizvoda, kao što se može vidjeti na grafu

7. RASHODI PRORAČUNA

Kako bi trošenje proračunskih sredstava bilo što jasnije potrebno je rashode promatrati s nekoliko različitih perspektiva, što nalaže i Zakon o proračunu. U ovom radu fokusirat ćemo se na određene kategorije rashoda prema funkcionalnoj klasifikaciji budući da mogu pružiti jasniju predodžbu o tome kako se troše državna proračunska sredstva na području obrane, socijalne skrbi, zdravstva i obrazovanja da ovdje spomenemo samo neke od promatranih kategorija rashoda. Osvrnut ćemo se i na rashode za zaposlene, ali prema ekonomskoj klasifikaciji. U promatranju kretanja rashoda treba imati na umu kako je jedna od konstantnih karakteristika hrvatskog državnog proračuna svojevrsno meko budžetsko ograničenje u kojem nije posve jasno niti zaključno definirana veličina proračuna budući da se do možebitnih potrebnih dodatnih sredstava, za financiranje rastuće rashodovne strane, uvijek moglo doći zaduživanjem ili prodajom. Tijekom promatranog razdoblja uočljiv je gotovo stalan rast javnih rashoda kako u apsolutnim iznosima tako i u udjelima u BDP-u uz česte deficite opće države što ukazuje na sve veću ulogu države u domaćem gospodarstvu čime rast javnih rashoda može rezultirati makroekonomskom nestabilnošću, usporenim rastom proizvodnje i BDP-a, zaduživanjem te izostankom gospodarskog rasta.⁸



Grafikon 14 : Rashodi državnog proračuna, 2014

Izvor: Ministarstvo financija. URL: <http://www.mfin.hr/hr/godisnjaci-ministarstva>

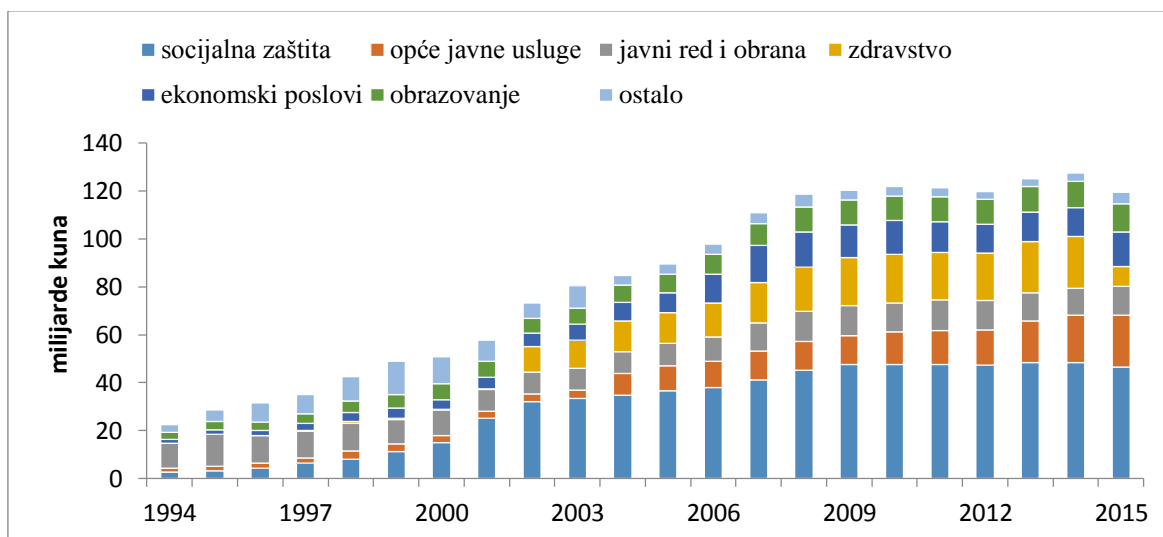
⁸ Družić, G. (2009). Ekonomija: Ekonomska politika. Zagreb: Rifin d.o.o., str. 77

Rashodi za državni proračun su 1994. godine iznosili oko 22 i pol milijarde kuna da bi se deset godina kasnije utrostručili, a 2015. godine bili su oko 115 i pol milijardi kuna čime su se ukupni rashodi tijekom promatranog razdoblja prosječno godišnje povećavali za 8,08%. Njihov udio u BDP-u je tijekom promatranog razdoblja narastao s 25% na 38% pokazujući određene trendove daljnjeg rasta.

Funkcionalni prikaz pokazuje rashode države prema njihovoj namjeni tj. služi kao pokazatelj koliko učinkovito su iskorištena proračunska sredstva unutar proračuna opće države te može poslužiti kao dobar temelj za analizu raspodjele sredstava. Funkcionalnom podjelom javne izdatke možemo kategorizirati u četiri osnovne funkcije države:

- Usluge opće države – javni red i sigurnost, obrana, kamate
- Usluge društvu – socijalna i zdravstvena skrb, kultura, obrazovanje
- Gospodarske usluge – razvoj nerazvijenih regija i razvoj gospodarstva
- Ostalo – transferi drugim razinama državne vlasti

Poželjno je napomenuti kako je do 2002. godine postojalo četrnaest većih kategorija državnih izdataka po funkcionalnoj klasifikaciji, a otad koristi se njih deset. Ovakve promjene metodologije pobuđuje određene rezerve kod interpretiranja kretanja rashoda.



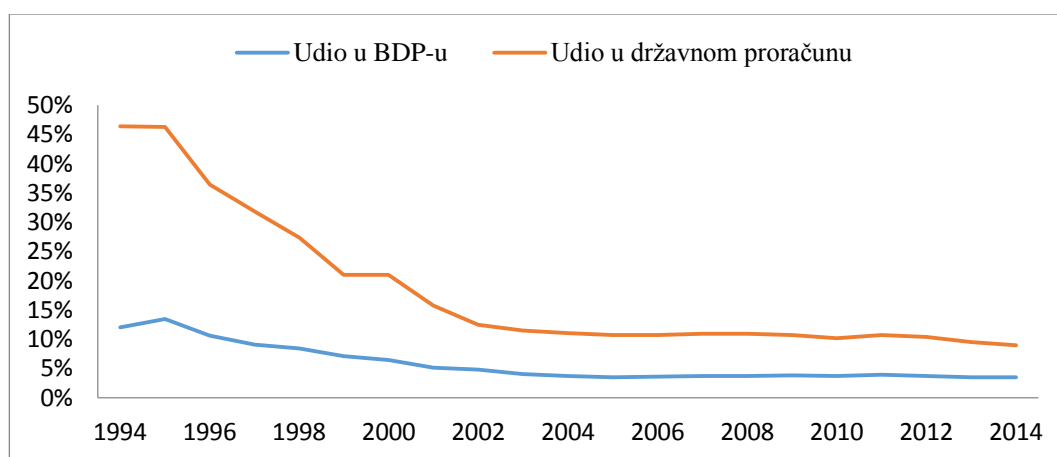
Slika 3 : Struktura rashoda po funkcionalnoj klasifikaciji, 1994-2015

Izvor: Ministarstvo financija. URL: <http://www.mfin.hr/hr/godisnjaci-ministarstva>

Promatrajući kretanja određenih rashoda možemo vidjeti kako je s vremenom socijalna zaštita građana postala glavni generator državnih rashoda pritom zamijenivši u toj ulozi rashode za javni red, sigurnost i obranu. Udio izdataka za zdravstvo varirao je ovisno o tome je li Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje uključen u državni proračun. Tijekom promatranog razdoblja povećao se udio rashoda za opće javne usluge i za ekonomske poslove.

7.1. Rashodi za javni red, sigurnost i obranu

Pod uslugama koje država pruža građanima istaknut ćemo one koje se odnose na javni red i sigurnost, obranu te opće javne usluge. Javni izdaci za obranu te javni red i sigurnost u ratnim i poratnim godinama odnosili su se na gotovo polovicu ukupnih rashoda države dočim se taj udio 2002. godine smanjio na trinaestak posto. Najveća razina obrambenih izdataka bila je 1995. godine zbog vojno-redarstvenih akcija u Domovinskom ratu, a rashodi su iznosili 9,91 milijarde kuna.



Grafikon 15 : Kretanje rashoda za javni red, sigurnost i obrana, 1994-2014

Izvor: Ministarstvo financija. URL: <http://www.mfin.hr/hr/godisnjaci-ministarstva>

Od 2004. godine prosječni udio izdataka za obranu, javni red i sigurnost u BDP-u ustalio se ispod 4% godišnje. Kako se usluge javnog reda i sigurnosti odnose na izdatke za policiju i sudstvo, na zaštitu od požara i ostale slične javne usluge, treba imati na umu da se rashodi državnog proračuna smanjuju i zbog decentralizacije određenih javnih funkcija na lokalnu i regionalnu razinu.

Što se tiče usluga policije rashod državnog proračuna za 2014. godinu iznosio je oko 4,5 milijardi kuna s time da se većina ovih izdataka odnosila na rashode za zaposlene. Ova funkcija nalazi se pod domenom Ministarstva unutarnjih poslova.

Broj zaposlenika	2013	2014
Sprečavanje kažnjivih ponašanja	9846	9884
Suzbijanje kriminaliteta	3119	3133
Sigurnost prometa na cestama	1760	1781
Sigurnost na granici, u zračnom prometu i plovidbi	6022	5885
Upravni poslovi	1247	1251
Upravljanje i administracija	4001	4774
UKUPNO	25995	26708

Tablica 6 : Raspodjela radnih mjesta u MUP-u, 2013-2014

Izvor: Ministarstvo unutarnjih poslova. URL: <https://www.mup.hr/ministarstvo/>

Rashodi za obranu su 2014. godine bili oko 4,25 milijardi kuna od čega se malo manje od 60% odnosi na rashode za zaposlene. Osim redovnih plaća, ovi izdaci uključuju doprinose i ostale rashode kao što su to otpremnine, darove za djecu te jubilarne i ostale nagrade.

OSOBLJE	MORH		OS RH		UKUPNO
	m	ž	m	ž	
djelatne vojne osobe	230	100	13578	1499	15407
državni službenici i namještenici	362	649	1110	607	2728
UKUPNO	592	749	14688	2106	18135

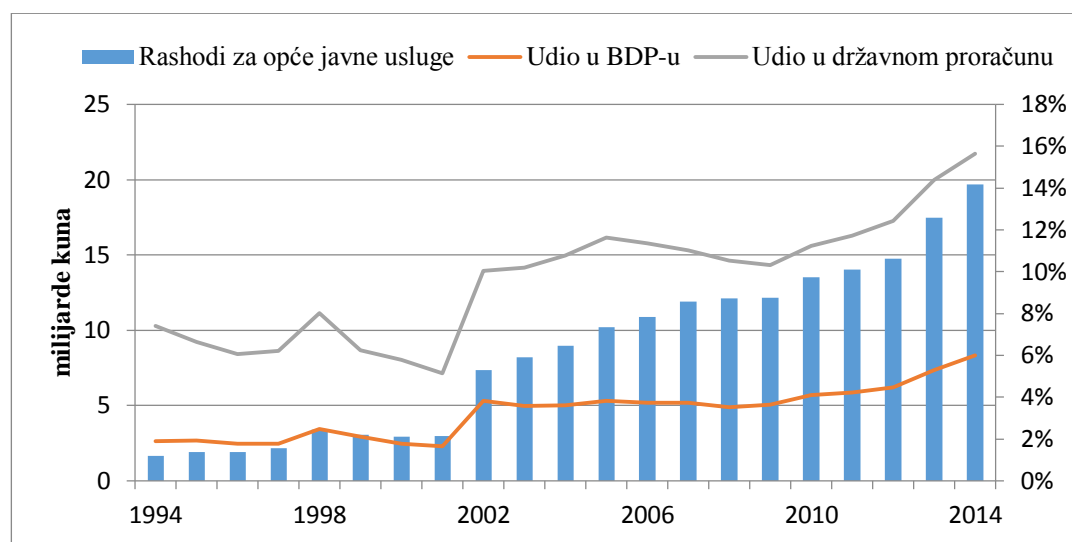
Tablica 7 : Brojno stanje djelatnog sastava obrane, 2014

Izvor: Ministarstvo obrane. URL: <https://www.morh.hr/hr/>

Funkciju obrane obavlja djelatni sastav ustrojstvenih jedinica Ministarstva obrane i Oružanih snaga koji se odnosi na malo više od 18 tisuća zaposlenika.

7.2. Rashodi za kamate

Opće javne usluge obuhvaćaju izdatke za izvršna i zakonodavna tijela te izdatke za financijske i fiskalne poslove, a također i izdatke za vanjske poslove što se ponajviše odnosi na transakcije povezane s javnim dugom što je prije svega jedan od čimbenika koji su najviše utjecali na rast ovih rashoda posljednjih godina promatranog razdoblja.



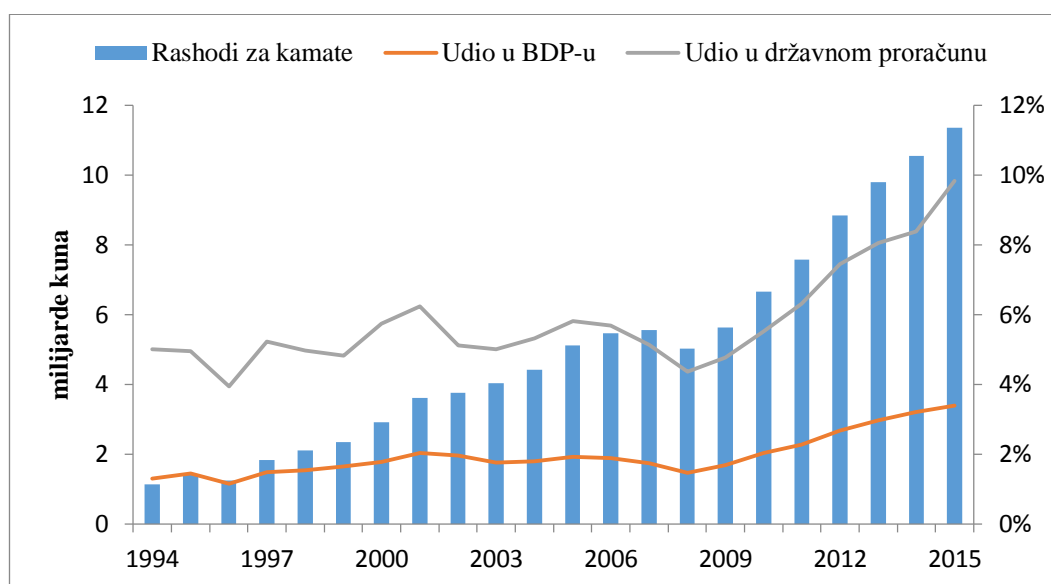
Grafikon 16 : Kretanje rashoda za opće javne usluge, 1994-2014

Izvor: Ministarstvo financija. URL: <http://www.mfin.hr/hr/godisnjaci-ministarstva>

Udio ovih izdataka u državnom proračunu i bruto domaćem proizvodu naglo je skočio 2001. godine, dijelom i zbog različitih reformi koje je obuhvatila decentralizacija, a otada pokazuje određeni trend stalnog rasta s povremenim fluktuacijama. Do kraja promatranog razdoblja udio javnih usluga u državnom proračunu iznosi petnaestak posto, a udio u BDP-u premašio je 5% što je djelomično posljedica kako zaduživanja tako i rasta izdataka za zaposlene u pružanju navedenih javnih usluga.

Među rashodima za opće javne usluge, obzirom na njihov zabrinjavajući trend rasta, posebno ćemo izdvojiti rashode za kamate, doduše po ekonomskoj klasifikaciji. Ovi rashodi se pojavljuju kao troškovi domaćih i inozemnih zajmova te izdanih obveznica na domaćem ili stranim tržištima kapitala, kao i troškovi trezorskih zapisa izdanih u tuzemstvu koji su nastali radi financiranja određenih proračunskih manjkova.

Plaćanje ovih kamata su prioritetna državna plaćanja te prema Zakonu o proračunu ne podliježu proračunskim ograničenjima. Troškovi kamata opće države su 1994. godine iznosili 1,13 milijardi kuna, a dvadesetak godina poslije su se udesetostručili na iznos od 11,35 milijardi kuna sa zabrinjavajućom tendencijom daljnjeg rasta. Na visinu kamatnih stopa po kojima se država zadužuje velik utjecaj ima i njen kreditni rejting na međunarodnim tržištima kapitala. Vodeće svjetske agencije, Moody's, Fitch i Standard&Poor's, procijenile su hrvatski kreditni rejting sa dva stupnja ispod investicijske razine i s negativnim izgledima za poboljšanje. Početkom razdoblja udio rashoda za kamate u nominalnom bruto domaćem proizvodu bio je 1,30%, a 2015. godine odnosio se na 3,40%.

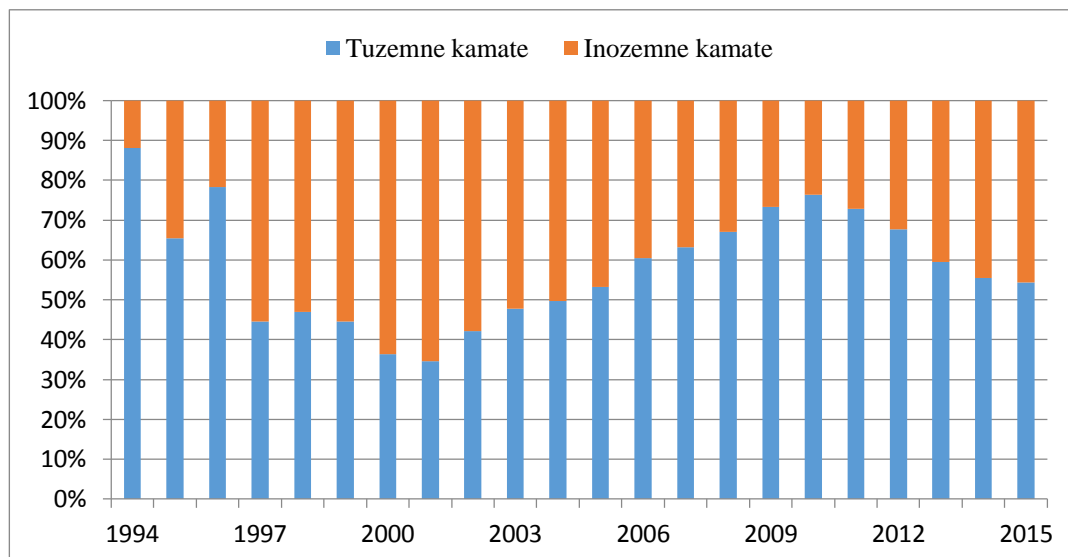


Grafikon 17 : Kretanje rashoda za kamate opće države, 1994-2015

Izvor: Ministarstvo financija. URL: <http://www.mfin.hr/hr/godisnjaci-ministarstva>

Što se tiče procjene budućih kretanja rashoda za kamate potrebno je istaknuti kako se može očekivati daljnja zaduživanja države budući da uvjeti kreditiranja na tržištima kapitala povoljniji negoli prijašnjih godina pa se slijedom toga može očekivati daljnji rast ovih rashoda.

Gledajući podjelu prema izvorima financiranja tijekom promatranog razdoblja može se primijetiti kako su rashodi za inozemne kamate bili veći od onih tuzemnih od 1997. godine do 2004. godine te da se trend inozemnog zaduživanja povećava posljednjih godina.



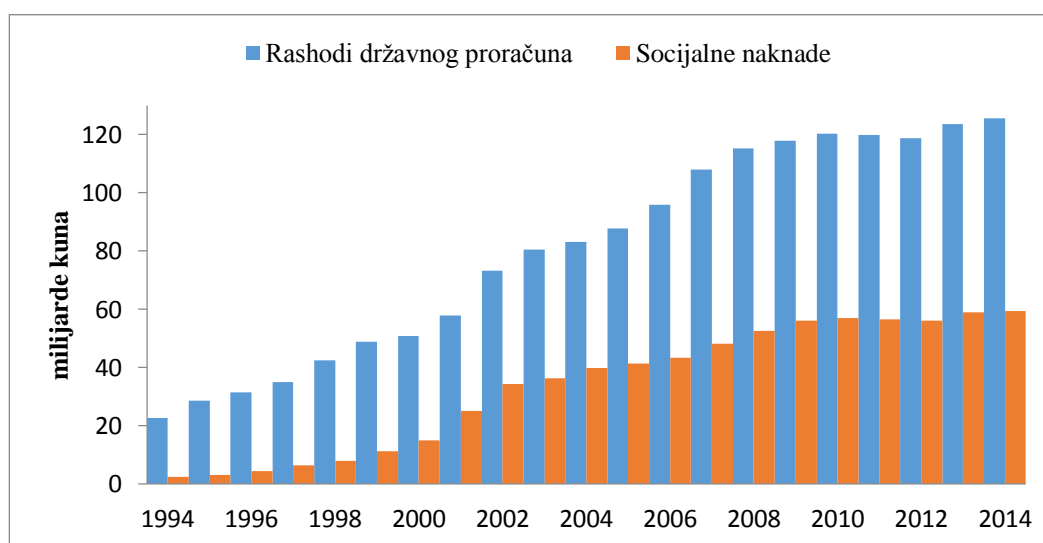
Slika 4 : Rashodi za kamate drž. proračuna prema izvoru financiranja, 1994-2015

Izvor: Ministarstvo financija. URL: <http://www.mfin.hr/hr/godisnjaci-ministarstva>

Struktura rashoda za kamate državnog proračuna otkriva kako su 2014. godine kamate na izdane vrijednosne papire iznosile 8,97 milijardi kuna dok su kamate za primljene kredite i zajmove bile 1,62 milijardi kuna dočim ostatak zauzimaju trezorski zapisi.

7.3. Rashodi za socijalnu sigurnost i skrb

Jedna od najvažnijih državnih funkcija odnosi se na one usluge koje pruža društvu i zajednici, a veliki dio odnosi se na socijalnu sigurnost i skrb koje obuhvaćaju razne socijalne naknade stanovništvu kao što su to naknade iz osiguranja, za socijalnu pomoć i socijalne naknade za zaposlenike koje se zajedno odnose na ostvarivanje socijalnih prava. Ta prava obuhvaćaju naknade za mirovine i zdravstvo, za branitelje i za bolovanja, porodične naknade i one za nezaposlene i slično.



Grafikon 18 : Kretanje rashoda za socijalnu sigurnost i skrb, 1994-2014

Izvor: Ministarstvo financija. URL: <http://www.mfin.hr/hr/godisnjaci-ministarstva>

Osjetno povećanje izdataka za socijalnu sigurnost i skrb u rashodima državnog proračuna vidljivo je od početka promatranog razdoblja, a pogotovo od 2001. godine kada su konsolidacijom prihodi i rashodi Zavoda za mirovinsko osiguranje i Zavoda za zdravstveno osiguranje uključeni u sustav državne riznice odnosno u državni proračun. Izdaci za socijalnu sigurnost i skrb su 1994. godine iznosili oko 2,5 milijardi kuna dok su se 2001. godine popeli na malo više od 25 milijardi kuna. Iako njihov udio u BDP-u i državnom proračunu nije u konstantnom rastu to se ne može reći za stvarne iznose koji neprestano i postojano rastu. Jedna od kroničnih boljki socijalne zaštite u Hrvatskoj jest i rascjepkana administracija dodjele socijalnih naknada što će reći da je koordinacija i

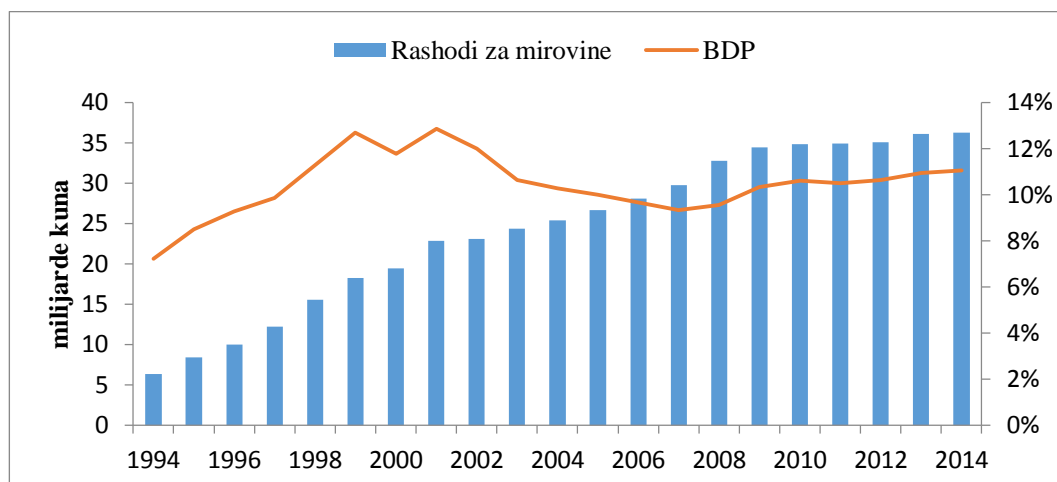
usklađenost pružanja ovih usluga, ali i kontrole rashoda između različitih razina vlasti nedovoljna što umogome otvara prostor za razne možebitne zlouporabe.

7.3.1. Mirovine

Hrvatska je do izglasavanja Zakona o mirovinskom osiguranju 1999. godine imala mirovinski sustav temeljen na generacijskoj solidarnosti, a koji je provodilo nekoliko republičkih fondova mirovinskog i invalidskog osiguranja. Ovaj sustav ovisi o aktivnim osiguranicima odnosno zaposlenicima koji svojim doprinosima financiraju isplate mirovine umirovljenicima. Funkcioniranje ovog sustava postalo je neodrživo naglim porastom broja umirovljenika i veličine mirovine tijekom devedesetih, a stalnim smanjenjem zaposlenih. Dijelom i zbog gospodarskog restrukturiranja u vidu zbrinjavanja viška radne snage prijevremenim umirovljenjem, a dijelom iz zbog rasta obiteljskih i invalidskih mirovina kao posljedice rata broj umirovljenika se od 1990. godine do 2000. godine gotovo udvostručio. Indikativno je kako je 1998. godine 46,8% umirovljenika bilo mlađe od 64 godine života, a prosječna starosna mirovina je u razdoblju od 1992. godine do 1999. godine porasla oko 72%. Ovom rastućem nerazmjeru pogodovala su i državne vlasti na različitim razinama provodeći politiku širokog spektra povlaštenih mirovina s raznim dodacima za raznovrsne kategorije stanovništva. Reformom mirovinskog sustava u tri stupa međugeneracijske solidarnosti povećana je dob potrebna za ostvarivanje starosne i prijevremene mirovine te su sve godine mirovinskog staža uključene u obračun, umjesto najpovoljnijih deset. Umanjivanja za raniji odlazak u mirovinu postala su veća i trajnog karaktera, a mirovine su se počele usklađivati s kombiniranim indeksom promjena potrošačkih cijena i plaća umjesto s indeksom plaća. Reforme su imale cilj smanjiti pritisak demografskih i gospodarskih promjena na sustav državnih mirovina što je dovelo do toga da se uglavnom povećavaju obveze zaposlenih i umanjuju postojeća prava umirovljenika.⁹

⁹ Reformom Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje ozakonjena je neravnopravnost između tzv. novih i starih umirovljenika (umirovljeni do 31.12.1998) čime su iznosi mirovina potonjih bile i do dvadesetak posto manje od mirovina novih umirovljenika

Rashodi za mirovine su od početka do kraja promatranog razdoblja narasli za tridesetak milijardi kuna s time da je posljednjih godina ipak primjetno usporavanje njihovog rasta.



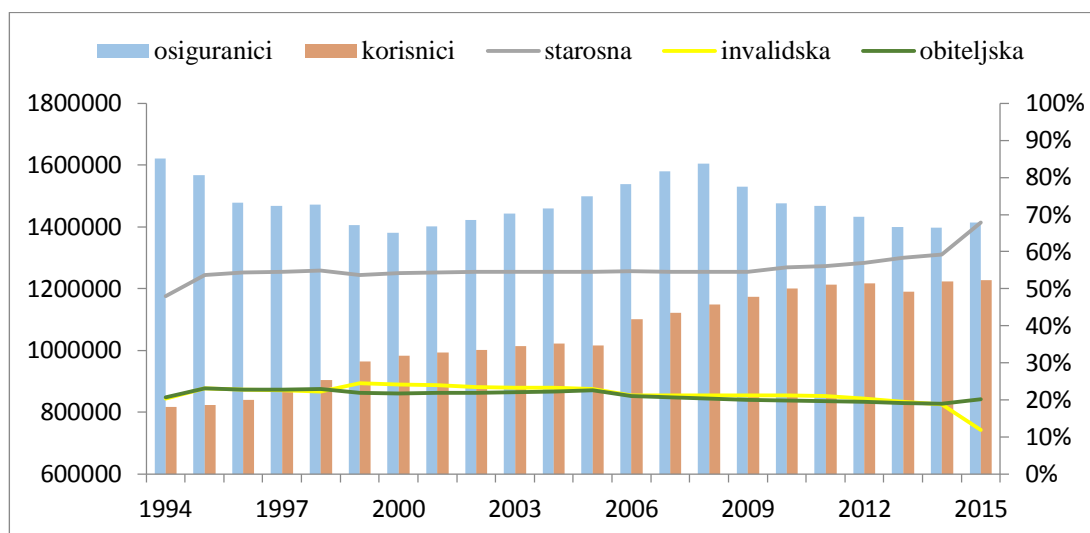
Grafikon 19 : Kretanje rashoda za mirovine, 1994-2014

Izvor: Ministarstvo financija. URL: <http://www.mfin.hr/hr/godisnjaci-ministarstva>

Udio rashoda za mirovine u bruto domaćem proizvodu bio je najveći na prijelazu tisućljeća kada se kretao oko dvanaestak posto dočim se taj postotak smanjio u sljedećim godinama ipak s primjetnom blagom tendencijom rasta posljednjih nekoliko godina.

Među rashodima za isplatom mirovine nalaze se i povlaštene mirovine koje su određene posebnim zakonima i propisima, a koje obuhvaćaju različite kategorije stanovništva, od zastupnika u Hrvatskom saboru, članova Vlade, sudaca Ustavnog suda i akademika, službenika u saveznom tijelima bivše SFRJ, bivših političkih zatvorenika, pripadnika bivše JNA i boraca Narodnooslobodilačke borbe pa do pripadnika domobrana i HVO-a, hrvatskih branitelja te djelatnih vojnih, policijskih i pravosudnih službenika, da navedemo samo neke.

Tema povlaštenih mirovina tijekom godina izazivala je dosta prijemora i rasprava što se tiče prava njenih korisnika ako imamo na umu da su pridonijele rastu ovih rashoda koji su 2014. godine otprilike iznosili oko sedam milijardi kuna s malo više od 180 tisuća korisnika. Primjetan je napor Vlade u reguliranju ovih rashoda te su posljednjih godina prosječne mirovine određenih kategorija korisnika bile smanjivane, međutim kao i sve druge zakonske inicijative i ova je bila pod utjecajem određenih političkih sfera.¹⁰



Grafikon 20 : Struktura i broj korisnika mirovina HZMO-a, 1994-2015

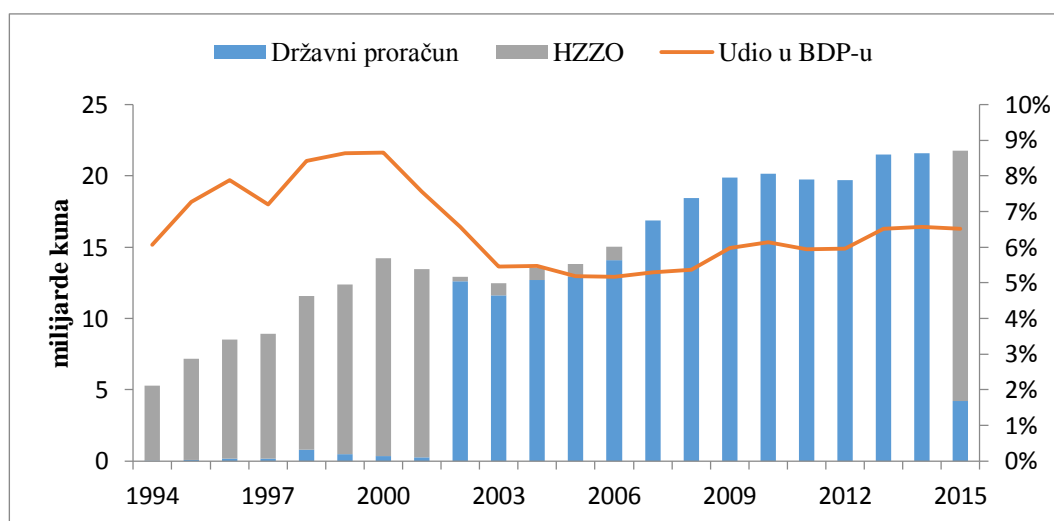
Izvor: HZMO. URL: <http://www.mirovinsko.hr/default.aspx?ID=398>

Broj korisnika mirovina tijekom promatranog razdoblja se s malo više od osamsto tisuća korisnika 1994. godine povećao na više od milijun i dvjesto tisuća korisnika Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje dvadeset godina kasnije s time da se omjer osiguranika i korisnika sa 1,97 smanjio na 1,24 što jasno govori o sve teže ostvarivoj održivosti mirovinskog sustava osiguranja.

¹⁰ Zakonom o mirovinskom osiguranju iz 2014. godine određenim kategorijama korisnika oduzeto je šest godina staža u razdoblju od 1990. do 1996. godine, a određenim kategorijama priznate su nepostojeće uplate i staž od 1970. godine što dovodi u pitanje pravednost i transparentnost navedenih reforma

7.4. Rashodi za zdravstvo

Izdaci za zdravstvo nisu zauzimali značajan udio u državnom proračunu sve do konsolidacije 2001. godine kada su im priključeni i rashodi Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje. Dotada se većina izdataka državnog proračuna odnosila na razna transferna plaćanja izvanproračunskim korisnicima, prije svega HZZO-u dok su se ostali izdaci odnosili na kapitalne rashode u vidu izgradnje i održavanja zdravstvenih institucija. Funkciju zdravstva pokriva Ministarstvo zdravlja pod kojim su različiti bolnički centri i klinike, zavodi, agencije te ostali proračunski korisnici u sustavu zdravstva.



Grafikon 21 : Kretanje rashoda za zdravstvo središnje države, 1994-2014

Izvor: Ministarstvo financija. URL: <http://www.mfin.hr/hr/godisnjaci-ministarstva>

Promatrajući rashode za zdravstvo u okviru središnje države njihov udio u BDP-u ostvario je svoj vrhunac 2000. godine kada je bio oko 8,5 % dočim se posljednjih godina zadržavao ispod sedam posto bruto domaćeg proizvoda.

Treba spomenuti kako su domovi zdravlja, poliklinike, opće i specijalne bolnice, ljekarne, ustanove za hitnu medicinsku pomoć i za kućnu njegu pod nadležnosti županija, ali njihove rashode za zaposlene snosi državni proračun što predstavlja određenu prepreku u kontroliranju trošenja proračunskih sredstava.

Što se tiče broja zaposlenih, prema posljednjim dostupnim podacima u državnim i županijskim zdravstvenim ustanovama 2013. godine bilo je zaposleno malo manje od 47 tisuća djelatnika od kojih se oko 5% odnosi na administrativne djelatnike.

Zdravstveni djelatnici	Broj djelatnika	Broj stanovnika na 1 zdrav. djelatnika
Doktori medicine	10570	405
Doktori dentalne medicine	823	5206
Magistri farmacije	842	5089
Medicinski biokemičari	363	11804
Ostali zdrav. djelatnici visoke stručne spreme	458	9356
Zdrav. suradnici s VSS-om	860	4982
Viša stručna sprema	8704	492
Srednja stručna sprema	23903	179
Niža stručna sprema	433	9896
Ukupno	46956	91

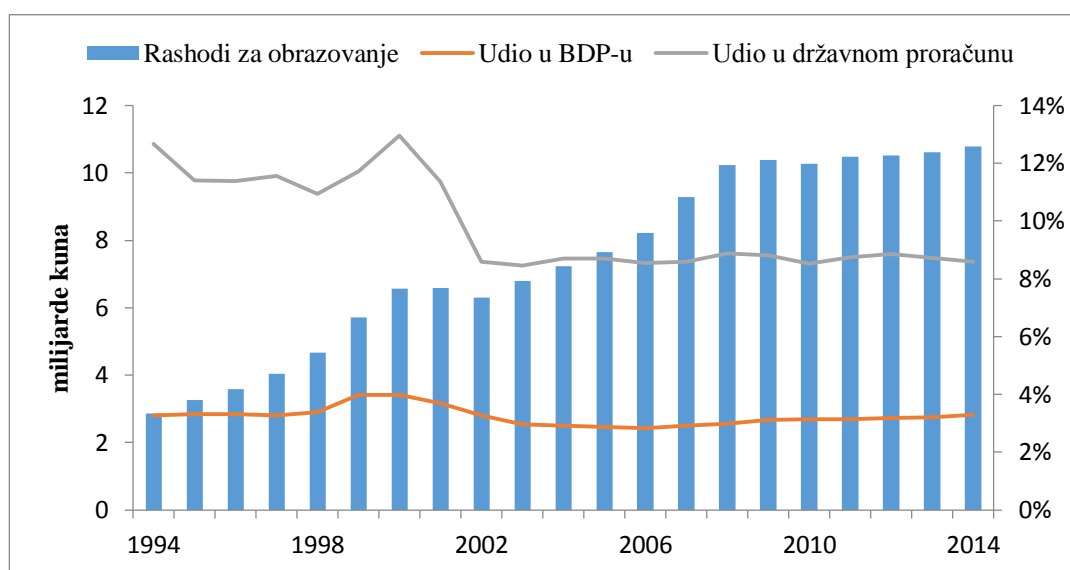
Tablica 8 : Struktura zdravstvenih djelatnika, 2013.

Izvor: Hrvatski zavod za javno zdravstvo. URL: <http://www.hzjz.hr/>

Rashodi za zdravstvo su 2013. godine iznosili oko 21, 5 milijarde kuna s time da se je na pružanje općih, specijalističkih i paramedicinskih usluga odnosilo oko osam milijardi, na pružanje usluga općih i specijalističkih bolnica malo manje od sedam milijardi kuna, a većina ostalih zdravstvenih rashoda odnosila se na medicinske proizvode, pribor i opremu.

7.5. Rashodi za obrazovanje

Izdaci za obrazovanje obuhvaćaju poslove i usluge vezane za predškolsko, osnovno, srednje i visoko obrazovanje. Njihov udio u bruto domaćem proizvodu tijekom promatranog razdoblja postepeno je rastao svake godine do 2002. godine kada se počinje smanjivati što predstavlja jedan od negativnih trendova imajući na umu važnost obrazovanja u razvoju gospodarstva. Nominalno gledajući rashodi su ipak u konstantnom rastu, 1994. godine iznosili su 2,86 milijardi kuna, a 20 godina kasnije oko 10,79 milijardi.

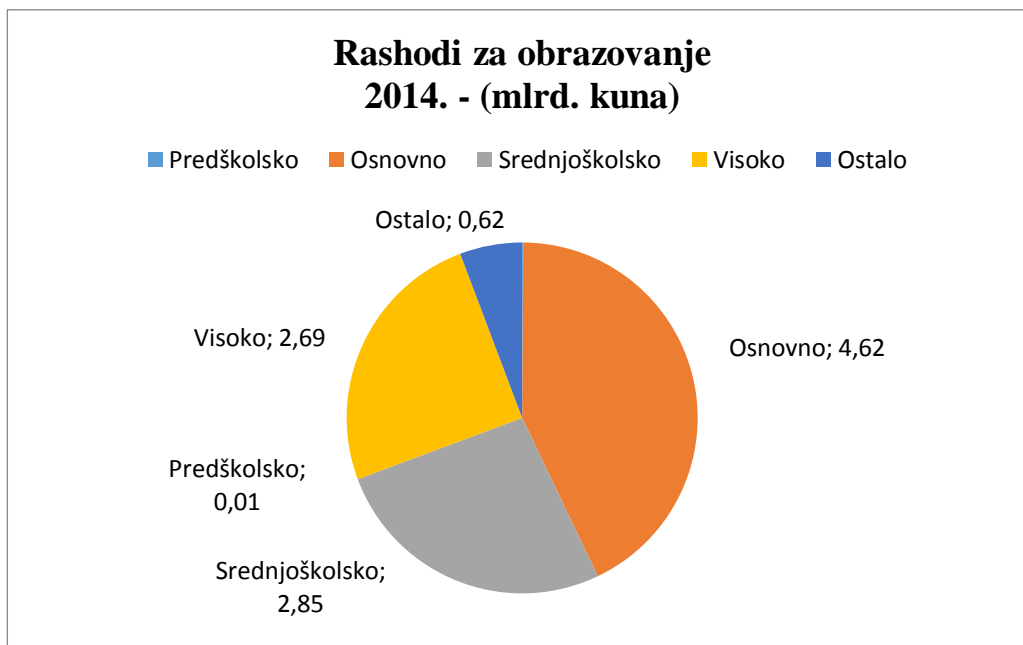


Grafikon 22 : Kretanje rashoda za obrazovanje, 1994-2014

Izvor: Ministarstvo financija. URL: <http://www.mfin.hr/hr/godisnjaci-ministarstva>

Funkcija obrazovanja na državnoj razini u nadležnosti je Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta, a prema posljednjim dostupnim podacima 2014. godine ono je financiralo rashode za 76.655 zaposlenika od čega se 97% odnosi na one zaposlene u osnovnim i srednjoškolskim školama s time da je u samom Ministarstvu bilo zaposleno petstotinjak dužnosnika, službenika i namještenika.

Promatrajući strukturu rashoda državnog proračuna za obrazovanje primjetno je kako se najveći dio odnosi na osnovnoškolsko obrazovanje, a potom slijede srednjoškolsko te visoko koji zajedno čine gotovo 95% ukupnih rashoda.

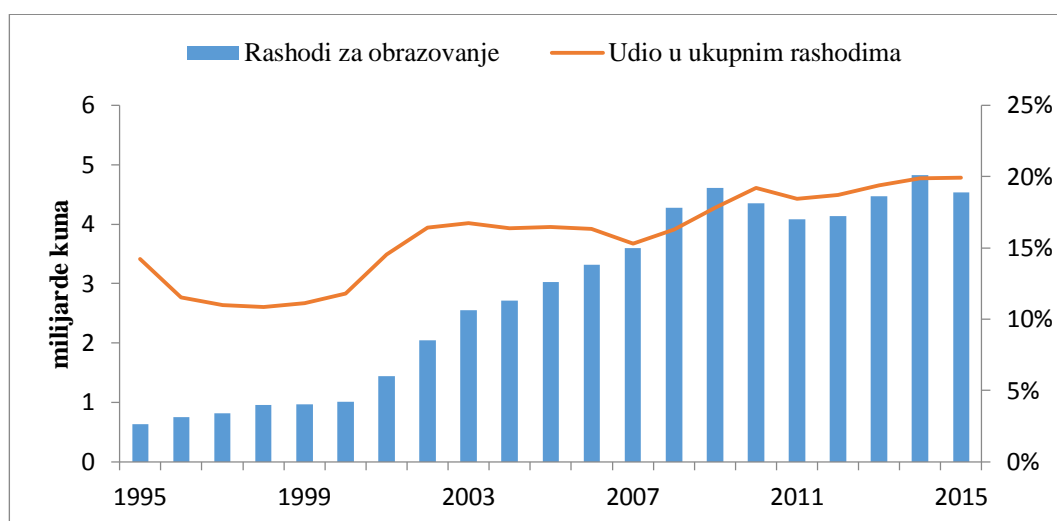


Slika 5 : Struktura rashoda drž. proračuna za obrazovanje, 2014

Izvor: Ministarstvo financija. URL: <http://www.mfin.hr/hr/drzavni-proracun>

Kao što specifičan odnos državnih i lokalnih te regionalnih vlasti utječe na pružanje usluga socijalne skrbi i zdravstva, tako utječe i na području obrazovanja kao posljedica decentralizacije državnih funkcija. Tako na primjer rashodi za predškolsko obrazovanje terete proračuna lokalnih i regionalnih samouprava. Treba napomenuti kako je pritom dolazilo do razdvajanja i podjeljivanja određenih kategorija rashoda na način da neke pokriva državni proračun iako spadaju pod lokalnu i regionalnu razinu, kao što je to kod izdataka za zaposlene ili kod sredstva za prijevoz učenika srednjih škola. U potonjem slučaju Ministarstvo je doznačivalo ta sredstva županijama i gradu Zagrebu u okviru pomoći unutar općeg proračuna, a kako bi ovi namirili fakture prijevoznika no događale su se i obustave takovih tekućih transfera nakon što bi se otkrilo da su pojedine fakture

prijevoznika preuveličavane.¹¹ Nedovoljno jasno razgraničenje ovlasti i nadležnosti različitih razina vlasti utječe na kvalitetu obrazovnog sustava ostavljajući dovoljno prostora za rast različitih vrsta rashoda. Kao primjer možemo navesti izvješće Državnog ureda za reviziju o obavljenom pregledu poslovanja i financijskih izvještaja visokih učilišta u Hrvatskoj 2014. godine. Od 88 javnih učilišta pregledano je njih 68, a kod polovice njih pronađene su značajne nepravilnosti koje se najviše odnose na nedovoljnu unutarnju kontrolu korištenja financijskih sredstava i na različite pristupe evidentiranju poslovnih događaja. Glavnina rashoda visokih učilišta odnosi se na rashode za zaposlene, oko 60%, dok materijalni rashodi zauzimaju oko jedne četvrtine. Njihov najveći izvor prihoda od oko 70% bili su transferi državnog proračuna odnosno 2,79 milijardi kuna.



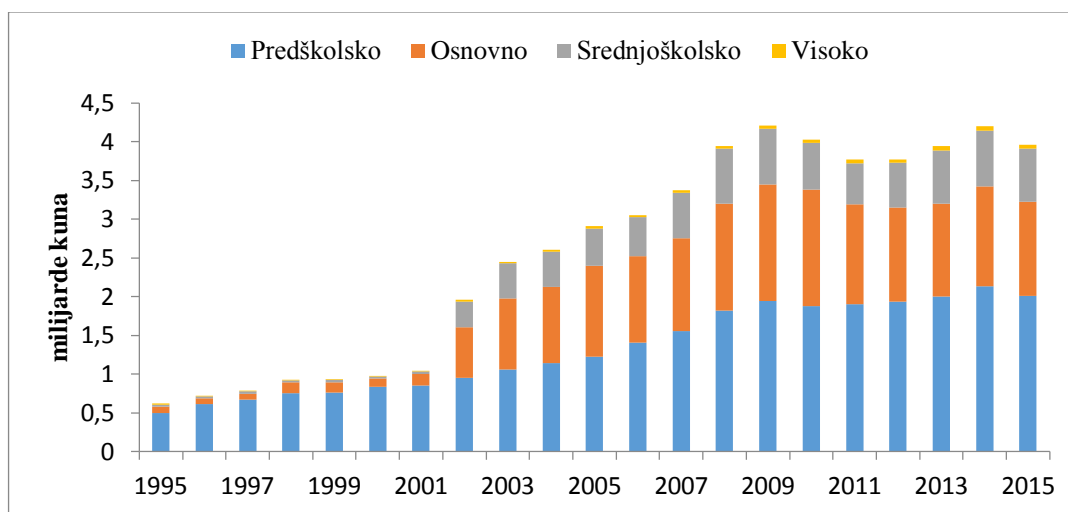
Grafikon 23 : Lokalna i regionalna samouprava, 1995-2015

Izvor: Ministarstvo financija. URL: <http://www.mfin.hr/hr/godisnjaci-ministarstva>

Na lokalnoj i regionalnoj razini samoupravljanja rashodi za obrazovanje su od 1995. godine do 2015. godine narasli za četiri milijarde kuna, a tijekom promatranog razdoblja su uglavnom pokazivali trendove rasta s povremenim godinama smanjivanja tih rashoda. Njihov udio u ukupnim rashodima proračuna jedinica lokalne i regionalne samouprave se

¹¹ Obustavom isplate pomoći učenici su neko vrijeme sami plaćali punu cijenu prijevoza

tijekom godina kretao nepravilnije s više oscilacija s time kako se posljednjih godina ustalio na oko dvadesetak posto ukupnih rashoda. Što se tiče strukture, osim rashoda za predškolsko, osnovno, srednjoškolsko i visoko obrazovanje postoje i rashodi za obrazovanje koje se ne može definirati po stupnju, izdaci za istraživanje i razvoj obrazovanja te rashodi za dodatne usluge u obrazovanju kao i za one usluge koje nisu drugdje svrstane: Ova kategorija iznosila je 2002. godine oko 24 milijuna kuna, a odnosila se na jedan posto ukupnih rashoda lokalnih i regionalnih proračuna dočim se dvanaest godina kasnije taj iznos povećao na gotovo pola milijarde kuna odnosno oko desetak posto ukupnih rashoda. Promatrajući rashode prema razinama obrazovanja možemo vidjeti kako se većina njih do 2002. godine odnosila na rashode za predškolsko obrazovanje dok je u kasnijim godinama primjetno osjetno povećavanje rashoda za osnovno i srednjoškolsko obrazovanje što se može protumačiti kao jedna od posljedica decentralizacije određenih državnih funkcija na niže razine samouprave.



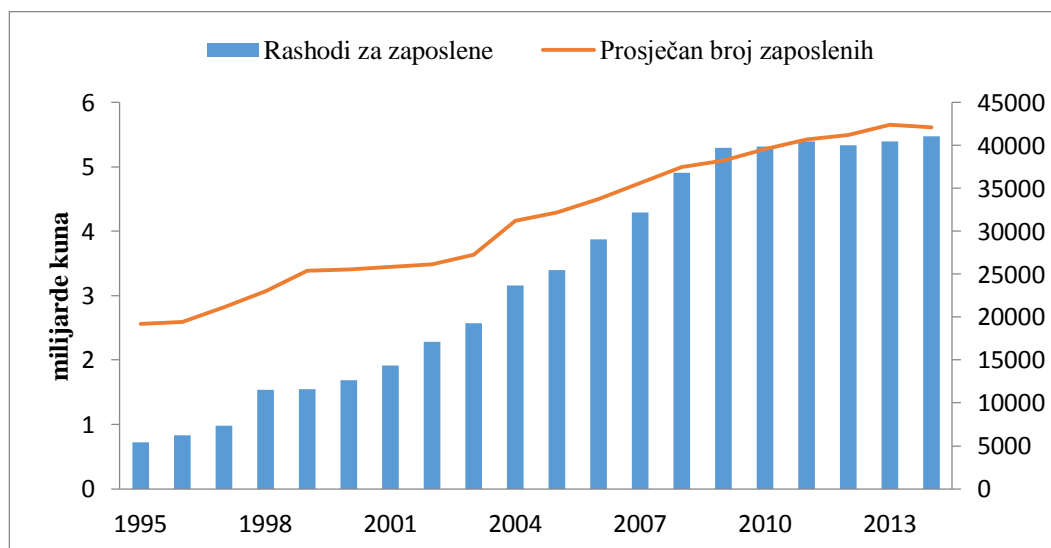
Grafikon 24 : Struktura rashoda za obrazovanje, 1995-2015

Izvor: Ministarstvo financija. URL: <http://www.mfin.hr/hr/godisnjaci-ministarstva>

U poratnim godinama u cilju smanjivanja razlike između plaća zaposlenih u javnom sektoru i onom privatnom, država je konstantno povećavala rashode za plaće širokog spektra korisnika državnog proračuna što je često bio rezultat određene politike vladajućih političkih opcija u nastojanju da se dodvore možebitnom glasačkom tijelu. Raznim zakonima, kolektivnim ugovorima, sporazumima te pravilnicima uređivane su različite

naknade za zaposlene, od dodataka na plaću i naknade za prijevoz do prigodnih novčanih darova i jubilarnih nagrada, a oni se nisu doticali samo funkcije obrazovanja već i ostalih. Osjetniji učinak takve politike plaća pogotovo je primjetan 2002. godine kada su rashodi državnog proračuna za zaposlene porasli za otprilike 4,5 milijardi kuna odnosno 2,34% BDP-a. U sljedećih desetak godina ovi izdaci su se nominalno nastavili povećavati dok je njihov udio u bruto domaćem proizvodu prosječno zauzimaio oko 9% BDP-a. Posljednjih godina primjetan je određen napredak u smanjivanju rashoda za zaposlene, na primjer mijenjanjem osnovica za obračun plaća, smanjivanjem visina dnevnica i terenskog dodatka i slično no 2015. godine nastavljen je rast kako u nominalnom iznosu tako i u udjelu u BDP-u. Tijekom godina povećavao se i broj zaposlenih tako da je 2015. godine bilo zaposleno oko 230.000 radnika u službama opće države.

Što se tiče lokalne i regionalne razine, broj zaposlenih se u promatranom razdoblju udvostručio na malo više od 42.000, što uključuje zaposlenike u raznim tijelima jedinica samoupravljanja kao i one kod njihovih proračunskih korisnika. Rashodi za zaposlene iznosili su 1995. godine oko 700 milijuna kuna da bi se krajem promatranog razdoblja popeli na malo manje od 5 i pol milijardi kuna.



Grafikon 25 : Zaposleni u lokalnoj i regionalnoj samoupravi, 1994-2014

Izvor: Ministarstvo financija. URL: <http://www.mfin.hr/hr/godisnjaci-ministarstva>

8. ZAKLJUČAK

Pri tumačenju određenih ekonomskih pokazatelja kao i kretanja proračunskih rashoda treba imati na umu kako su se koristile različite metodologije obrade podataka i obuhvata istih, ovisno o tome koja je politička opcija bila na vlasti čime se dovodi u pitanje pouzdanost službenih financijskih izvještaja. Svejedno je moguće donekle pratiti kretanja određenih rashoda tijekom promatranog razdoblja, ali interpretacija postaje stvar diskursa.

Iako je u promatranom razdoblju bruto domaći proizvod uglavnom rastao, taj rast je većim dijelom bio generiran povećanjem potrošnje koje je u korelaciji s povećanjem uvoza dovelo do rasta zaduživanja. Od 1994. godine nominalni BDP je narastao za otprilike 250 milijardi kuna dok se javni dug opće države povećao za malo više od 270 milijardi kuna. Transparentnost trošenja proračunskih sredstava i dalje predstavlja ozbiljnu prepreku u kontroliranju državnih prihoda i rashoda pogotovo u smislu njihove učinkovite i namjenske preraspodjele. Ne treba smetnuti s uma kako se prihodi i rashodi opće države odnose na polovicu ostvarenog BDP-a Hrvatske, a više od polovice ukupno zaposlenih radi u javnom sektoru što dovoljno govori o ulozi koju država ima u domaćem gospodarstvu.

Promatrajući kretanja rashoda državnog proračuna prema funkcionalnoj klasifikaciji tijekom promatranog razdoblja možemo primijetiti:

- **smanjenje državnih izdataka za obranu, javni red i sigurnost**
- **rast rashoda za kamate kako u nominalnim iznosima tako i u njihovom udjelu u BDP-u s daljnjom tendencijom rasta**
- **sve veći rashodi za socijalnu sigurnost i skrb koji se odnose na gotovo polovicu ukupnih rashoda državnog proračuna**
- **postojan i postepen rast rashoda za zdravstvo, kao i njihov udio u BDP-u**
- **porast rashoda za obrazovanje što se tiče nominalnih iznosa, ali njihov postotni udio u BDP-u i u državnom proračunu se ipak smanjuje**

Decentralizacija državnih funkcija na niže upravne razine samo se donekle pokazala učinkovitom budući da su i dalje uglavnom ovisni o transferima državnog

proračuna, a povećavanje broja administrativnih jedinica i pratećih nastalih rashoda stavilo je dodatan uteg na nastojanja da se pospješi kontrolirano trošenje proračunskih sredstava. Posljedice ratnih događanja, bile one gospodarske, demografske ili ikakve drugačije, osjećaju se i dvadesetak godina poslije. Na stranu očiti pad produktivnosti i nastalu materijalnu i nematerijalnu štetu, problemi s inflacijom oblikovali su daljnju gospodarsku politiku koja se bazira na stabilizaciji cijena nauštrb domaćeg gospodarstva, a koja je imala za posljedicu ogromni porast uvoza i javne potrošnje, stalne deficite vanjskotrgovinskog poslovanja i platne bilance, rast nezaposlenosti i duga.

Smatram kako je u ovim okolnostima uputnije krenuti rješavati problem upravljanja proračunskim sredstvima od najnižih razina prema najvišim uvodeći tzv. participativno raspolaganje proračunom. Ovaj sustav kreće od najmanjih administrativnih jedinica koje raspravljaju o tome kako najbolje raspodijeliti lokalna sredstva za potrebe smještaja, komunalija, zdravstvene skrb ili školstva. Participativni proračuni temelje se prije svega na osobnom angažmanu građana što još veći naglasak stavlja na važnost prilagodljivog obrazovnog sustava koji je u mogućnosti pratiti i predvidjeti tržišne prilike. Uloga školstva bitna je u stvaranju novih tehnologija i slijedom toga može dovesti do razvoja malog i srednjeg poduzetništva. **Tim više zabrinjavaju podaci o smanjivanjima ulaganja u obrazovni sustav, a rastu ostalih nepovezanih i nenamjenskih rashoda.**

Iako se u posljednje vrijeme najavljuju reforme različitog karaktera i obujma kako bi se državne financije dovele u red te slijedom toga i poboljšalo domaće gospodarstvo, političke opcije na vlasti na neki način su ograničene u djelovanju. Unutarnji čimbenici, kao što je to provođenje određene gospodarske politike koja je opet izložena inozemnim utjecajima, te vanjski poput članstva u različitim gospodarskim, političkim i vojnim međunarodnim konfederacijama umnogome određuju okolnosti života u Hrvatskoj.

9. POPIS PRILOGA

9.1. Prilog 1. Osnovni makroekonomski pokazatelji

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
BDP, tekuće cijene (mld. HRK)	87,44	98,38	107,98	123,81	137,6	143,5	164,6	178,1	192,2	228,93	247,47	266,66	291,04	318,3	343,41	333,06	328,04	332,58	330,45	330,13	328,43	334,21
Potrošačke cijene, prosjek (%)	-2,2	2	3,5	3,6	5,7	4	4,7	3,9	1,8	1,9	2,1	3,2	3,1	2,9	6,1	2,3	1,1	2,3	3,4	2,2	-0,2	-0,5
Proizlodačke cijene, prosjek (%)	1	0,7	1,4	2,3	-1,2	2,5	9,7	3,6	-0,4	1,9	3,5	3	2,7	3,4	8,3	-0,4	4,3	6,3	7	0,5	-2,7	-3,8
Broj registriranih nezaposlenih, prosjek	234686	240684	261056	277451	302426	344730	357872	380195	389740	329799	309873	308739	291616	264446	236741	263174	302425	305333	324323	345112	328187	285906
Stopa admin. nezaposlenosti, prosjek (%)	14,5	14,5	16,4	17,5	17,6	20,4	21,1	22	22,3	19,1	18	17,9	16,6	14,8	13,2	14,9	17,4	17,8	18,9	20,2	19,6	17,4
Stopa anketne nezaposlenosti, prosjek (%)	9,4	9,1	10	9,9	11,6	13,6	16,1	15,8	14,8	14,3	13,8	12,7	11,1	9,6	8,4	9,1	11,6	13,7	15,9	17,3	17,3	16,3
Tečaj HRK/USD, prosjek	5,62	5,31	5,53	6,30	6,24	7,64	8,15	8,35	7,14	6,70	6,03	5,95	5,84	5,37	4,93	5,28	5,50	5,34	5,85	5,71	5,75	6,86
Tečaj HRK/EUR, prosjek	6,90	6,81	6,86	6,96	7,14	7,58	7,63	7,47	7,41	7,56	7,50	7,40	7,32	7,34	7,22	7,34	7,29	7,43	7,52	7,57	7,63	7,61
Vanjskoptgovinska bilanca (mld. HRK)	-7,43	-15,27	-17,78	-30,38	-24,43	-24,77	-27,78	-37,5	-45,45	-53,53	-51,65	-58,23	-64,81	-72,11	-81,14	-56,47	-45,4	-49,8	-49,51	-52,45	-51,57	-52,91
Plana bilanca (mil. EUR)	639	-1131	-925	-2057	1293	-1313	-568	-821	-2099	-1889	-1434	-1976	-2726	-3256	-4358	-2477	-487	-349	-57	354	280	2293
Vanjski dug (mil. EUR)	3012	3324	4278	6395	8625	10101	12264	13609	15143	19884	22933	25748	29274	32929	39950	44588	46908	46397	45297	45938	46664	45534

Napomena: Podatke je obradio autor koristeći više izvora (vidi 10.3.), a kako među njima postoje određene neznatne razlike, tumačenje je više ilustrativne nego realne naravi

9.2. Prilog 2. Proračuni

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
(mlrd. kuna)																						
Državni proračun																						
Prihod	23,14	27,98	31,36	33,84	43,8	46,35	44,63	53,5	69,86	78,26	80,46	85,65	95,23	108	115,77	110,25	107,46	107,06	109,55	108,58	114,04	109,11
Rashod	22,59	28,69	31,5	35,01	42,55	48,87	50,74	57,81	73,36	80,44	83,13	87,85	95,95	108	115,29	117,92	120,32	119,93	118,73	123,51	125,68	115,45
Razlika	0,55	-0,71	-0,14	-1,17	1,25	-2,52	-6,11	-4,31	-3,5	-2,18	-2,67	-2,2	-0,72	0,31	0,48	-7,67	-12,86	-12,87	-9,18	-14,93	-11,64	-6,34
Izvanproračunski fondovi																						
Prihod	13,73	15,3	17,02	19,49	21,3	21,18	22,09	18,09	4,02	6,03	6,55	6,98	5,15	5,08	4,27	3,83	3,37	3,33	3,32	3,46	4,05	24,81
Rashod	14,73	17,97	21,28	25,52	30,1	34,36	37,7	30,04	7,03	11,92	5,08	5,61	6,77	6,07	5,37	4,29	4,27	4,2	3,87	4,58	4,24	22,22
Razlika	-1	-2,67	-4,26	-6,03	-8,8	-13,2	-15,6	-12	-3,01	-5,89	1,47	1,37	-1,62	-0,99	-1,1	-0,46	-0,9	-0,87	-0,55	-1,12	-0,19	2,59
Lokalna i regionalna samouprava																						
Prihod	4,64	6,62	7,57	8,64	8,37	8,67	8,67	9,96	13,17	15,24	16,53	17,88	20,27	23,9	25,88	24,11	22,71	21,92	21,99	23,67	24,53	22,91
Rashod	4,43	6,51	7,47	8,85	8,71	8,55	8,55	9,91	12,49	15,23	16,57	18,42	20,31	23,5	26,25	25,9	22,65	22,11	22,06	23,05	24,27	22,75
Razlika	0,21	0,11	0,1	-0,21	-0,34	0,12	0,12	0,05	0,68	0,01	-0,04	-0,54	-0,04	0,39	-0,37	-1,79	0,06	-0,19	-0,07	0,62	0,26	0,16

10. POPIS LITERATURE

10.1. Knjige

1. Dremel, N. et al. (2011) Računovodstvo proračuna i proračunskih korisnika. Zagreb: RRI F
2. Graeber, D. (2013) Dug. Zagreb: Fraktura
3. Margetić, D. (2003) Tko je opljačkao Hrvatsku?. Zagreb: Vlastita naklada
4. Patel, R. (2012) Vrijednost ničega. Zagreb: Fraktura
5. Santini, G. (1999) Ekonomska politika za 1995. godinu. Zagreb: Rifin d.o.o.
6. Santini, G. (2001) Bespućima ekonomske politike. Zagreb: Binoza-Press
7. Santini, G. (2007) Iluzija i stvarnost hrvatskog gospodarstva. Zagreb: Rifin
8. Santini, G. (2009) Porezna reforma i hrvatska kriza. Zagreb: Rifin d.o.o.
9. Stutely, R. Ekonomski pokazatelji. Zagreb: Poslovni dnevnik MASMEDIA

10.2. Časopisi

1. Ekonomija: Časopis za ekonomsku teoriju i politiku. Zagreb: Rifin d.o.o.
 - (1994) Ekonomija. I, (1-3), str. 1-204
 - (1995) Pretvorba. I, (6-7), str. 329-454
 - (1998) Ekonomska politika. V, (2), str. 105-261
 - 1999) Znanstveni članci. VI, (1), str. 1-168
 - (2002) Zbornik radova. IX, (2), str. 215-396
 - (2002) Ekonomska politika. IX, (4), str. 677-892

- (2003) Tečajna politika i gospodarski razvoj. X, (2), str. 281-477
- (2005) Izvoz kao temelj strategije razvoja hrvatskog gospodarstva. XII, (1), str. 1-284
- (2006) Ekonomska politika. XIII, (1), str. 1-308
- (2007) Europska unija. XIV, (1), str. 1-280
- (2008) Inozemni dug Hrvatske. XIV, (2), str. 281-540
- (2008) Inozemni dug Hrvatske. XV, (1), str. 1-218
- (2008) Inflacija. XV, (2), str. 219-562
- (2009) Odnos globalnog i nacionalnog. XVI, (2), str. 281-496
- (2010) Učinak platne bilance na ekonomski razvoj. XVII, (1), str. 1-280

2. Financijska teorija i praksa: Časopis za financijsku teoriju i praksu. Zagreb: Institut za javne financije

- (2008) Financijska teorija i praksa. XXXII, (1), str. 1-96
- (2008) Financijska teorija i praksa. XXXII, (2), str. 97-233

3. Hrvatska javna uprava: Časopis za teoriju i praksu javne uprave. Zagreb: Institut za javnu upravu i ostali

- (2007) Hrvatska javna uprava. VII, (2), str. 273-518

10.3. Internetski izvori

(pristupljeno u razdoblju od kolovoza do studenog 2016.)

1. Ministarstvo financija. URL: <http://www.mfin.hr/hr/godisnjaci-ministarstva>
2. Hrvatska narodna banka. URL: <https://www.hnb.hr/analize-i-publikacije/redovne-publikacije/bilten> (pristupljeno 30. listopada 2016.)
3. Državni zavod za statistiku. URL: <http://www.dzs.hr/>
4. Državni ured za reviziju. URL: <http://www.revizija.hr/hr/izvjesca>
5. Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje. URL: <http://www.mirovinsko.hr/default.aspx?ID=398>
6. Eurostat. URL: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government_finance_statistics/hr
7. Ministarstvo unutarnjih poslova. URL: <https://www.mup.hr/ministarstvo/>
8. Ministarstvo obrane. URL: <https://www.morh.hr/hr/>
9. Hrvatski zavod za javno zdravstvo. URL: <http://www.hzjz.hr/>

11. POPIS GRAFIKONA, SLIKA I TABLICA

Grafikon 1: Javni dug opće države, str. 7

Grafikon 2: Kretanje stopa nezaposlenosti, str. 10

Grafikon 3: Kretanje razina cijena u Hrvatskoj, str. 11

Grafikon 4: Kretanje bruto domaćeg proizvoda, str. 13

Grafikon 5: Kretanje deficita robne razmjene, str. 14

Grafikon 6: Kretanje platne bilance, str. 15

Grafikon 7: Transakcije državnog proračuna RH, str. 18

Grafikon 8: Prihodi i rashodi izvanproračunskih fondova, str. 20

Grafikon 9: Struktura rashoda središnje države, str. 20

Grafikon 10: Proračuni lokalne i regionalne samouprave, str. 21

Grafikon 11: Kretanje transakcija opće države, str. 22

Grafikon 12: Udio opće države u bruto domaćem proizvodu, str. 22

Grafikon 13: Kretanje prihoda opće države, str. 25

Grafikon 14: Rashodi državnog proračuna, str. 26

Grafikon 15: Kretanje rashoda za javni red, sigurnost i obranu, str. 28

Grafikon 16: Rashodi za opće javne usluge, str. 30

Grafikon 17: Rashodi za kamate opće države, str. 31

Grafikon 18: Rashodi za socijalnu sigurnost i skrb, str. 33

Grafikon 19: Rashodi za mirovine, str. 35

Grafikon 20: Struktura i broj korisnika mirovina, str. 36
Grafikon 21: Rashodi za zdravstvo, str. 37
Grafikon 22: Rashodi za obrazovanje, str. 39
Grafikon 23: Rashodi za obrazovanje lokal. i regionalne samouprave, str. 41
Grafikon 24: Struktura rashoda za obrazovanje, str. 42
Grafikon 25: Rashodi za zaposlene lokal. i regionalne samouprave, str. 43
Slika 1: Shematski prikaz određenih gosp. i političkih događanja, str. 8
Slika 2: Shematski prikaz javnog sektora, središnje i opće države, str. 17
Slika 3: Struktura rashoda po funkcionalnoj klasifikaciji, str. 27
Slika 4: Rashodi za kamate prema izvoru financiranja, str. 32
Slika 5: Struktura rashoda drž. proračuna za obrazovanje, str. 40
Tablica 1: Trg. društva prema promjenama broja zaposlenika, str. 5
Tablica 2: Struktura bruto inozemnog duga, str. 6
Tablica 3: Kretanje odnosa domaće i stranih valuta, str. 12
Tablica 4: Kretanje prihoda i rashoda središnje države, str. 19
Tablica 5: Udio i struktura prihoda konsolidirane opće države, str. 23
Tablica 6: Raspodjela radnih mjesta u MUP-u, str. 29
Tablica 7: Brojno stanje djelatnika obrane, str. 29
Tablica 8: Struktura zdravstvenih djelatnika, str. 38